

Die staatliche Regulierung des Wettbewerbs im internationalen amerikanischen Luftverkehr

*Ein Beispiel gelenkter Konkurrenz
in der Wirtschaft*

Dissertation

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Zürich zur Erlangung
der Würde eines Doktors der Volkswirtschaft

vorgelegt von

Erik B. Gasser

von Lungern (Obw.)

genehmigt auf Antrag
von Herrn Prof. Dr. W. Bickel

Gedruckt bei Stämpfli & Cie., Bern 1954



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507226_0071

Die staatliche Regulierung des Wettbewerbs im internationalen amerikanischen Luftverkehr

*Ein Beispiel gelenkter Konkurrenz
in der Wirtschaft*

Dissertation

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Zürich zur Erlangung
der Würde eines Doktors der Volkswirtschaft

vorgelegt von

Erik B. Gasser

von Lungern (Obw.)

genehmigt auf Antrag
von Herrn Prof. Dr. W. Bickel

Gedruckt bei Stämpfli & Cie., Bern 1954

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät
gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dis-
sertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen
Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 20. Februar 1954

Der Dekan:
Prof. Dr. *W. Bickel*



Meinen Eltern

Vorwort

Das Vorhandensein eines leistungsfähigen Verkehrssystems ist wohl eine der wichtigsten Voraussetzungen für das wirtschaftliche Gedeihen eines Landes. Nun hat sich aber gerade im Verkehrswesen der Staat aus mancherlei Gründen stets wieder genötigt gesehen, zur Wahrung der öffentlichen Interessen regulierend einzugreifen. Insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika sind deshalb, bedingt durch den ausserordentlichen Aufschwung des kommerziellen Luftverkehrs in jüngster Zeit, die wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Probleme der Organisation des Luftverkehrs immer mehr in den Vordergrund gerückt. Während in den meisten europäischen Staaten die einzelnen Luftverkehrsgesellschaften die Form nationaler Monopole angenommen haben, an welchen der Staat massgeblich, wenn nicht ausschliesslich beteiligt ist, findet sich in den USA bemerkenswerterweise eine wesentlich weniger konzentrierte Marktsituation. Dort stehen nämlich eine Vielzahl von Unternehmen, deren Kapital sich ausschliesslich in privaten Händen befindet, mehr oder weniger stark miteinander in Konkurrenz. Diese ausgesprochen nicht-monopolistische Organisation des Angebots bedeutet aber keineswegs unkontrollierten, freien Wettbewerb, da weder der Zutritt zum Markt offen ist, noch die Preiskonkurrenz als wesentlichstes Element des wirtschaftlichen Wettbewerbs richtig funktioniert.

Die zweckmässige Regulierung des Wettbewerbs kann als das Zentralproblem der amerikanischen Luftverkehrspolitik angesprochen werden: dies nicht nur darum, weil die Ordnung der Konkurrenz für die Lösung aller übrigen luftverkehrspolitischen Probleme – insbesondere der Subventionsfrage – von entscheidender Bedeutung ist, sondern vor allem deshalb, weil dabei zu den grundlegenden

Ideen der wirtschaftlichen Gesamtkonzeption des Staates Stellung zu nehmen ist.

Da eine umfassende Darstellung des gesamten amerikanischen Luftverkehrs den Rahmen einer Dissertation sprengen würde, beschränken wir uns in der vorliegenden Arbeit in erster Linie auf eine Untersuchung der Verhältnisse im internationalen amerikanischen Luftverkehr ¹⁾. Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die Regulierung des Wettbewerbs der internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften untereinander; Fragen der internationalen Luftverkehrspolitik, d. h. vor allem die Probleme der zwischenstaatlichen Gewährung der kommerziellen Rechte (Luftfreiheiten) und die Kartellprobleme des internationalen Luftverkehrs, werden als solche hier nicht aufgeworfen, sondern nur insofern in unsere Betrachtungen einbezogen, als sie Probleme der amerikanischen Wettbewerbspolitik direkt berühren.

Auf induktivem Wege soll der Versuch unternommen werden, die ökonomischen Grundsätze der amerikanischen Luftverkehrspolitik zur Regulierung des Wettbewerbs herauszuarbeiten. Nach einer kurzen wettbewerbstheoretischen Grundlegung werden wir zunächst die Luftverkehrsgesetzgebung der USA, basierend auf der Civil Aeronautics Act aus dem Jahr 1938, untersuchen. Im zweiten Teil soll dann anhand der empirischen Entwicklung des internationalen amerikanischen Luftverkehrs in der Nachkriegszeit die zur Anwendung gelangte Wettbewerbspolitik dargestellt werden. Der dritte Teil schliesslich wird dem Versuch einer Bewertung der amerikanischen Luftverkehrspolitik gewidmet sein, wobei die Frage nach der Zweckmässigkeit einer Monopolisierung des Angebots im internationalen amerikanischen Luftverkehr durch die Schaffung des sog. «Gewählten Instruments» besondere Beachtung finden wird.

Unsere Untersuchung umfasst also vor allem die entscheidende Nachkriegsperiode, in welcher die richtungsweisenden Grundlagen der amerikanischen Luftverkehrspolitik formuliert worden sind, auf welchen sich auch in Zukunft der weitere Aufbau des amerikanischen Luftverkehrs vollziehen wird. Stützt sich die Arbeit auf statistisches Zahlenmaterial, welches bis Ende 1951 reicht, konnten

¹⁾ Der «internationale amerikanische Luftverkehr» umfasst sämtliche amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften, die ausserhalb des Territoriums der USA arbeiten.

anderseits doch sämtliche im Verlaufe des Jahres 1952 gefällten Entscheide der amerikanischen Luftverkehrsbehörden noch verarbeitet werden. Datummässig fällt der Abschluss der vorliegenden Studie somit ausserdem mit dem Ende der demokratischen Verwaltung und der Übernahme der Regierungsgewalt durch die Republikanische Partei – einem Wendepunkt in der politischen Entwicklung der Vereinigten Staaten – zusammen.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	VI

Einleitung

Wettbewerbstheoretische Grundlegung

I. Das Wesen des wirtschaftlichen Wettbewerbs im Luftverkehr .	1
II. Die staatliche Intervention zur Regulierung des Wettbewerbs .	4

Erster Teil

Die Luftverkehrsgesetzgebung der USA

I. Vorgeschichte: Die Entwicklung des amerikanischen Luftverkehrs und die Anfänge der Luftverkehrsgesetzgebung der Vereinigten Staaten.	8
1. Der binnenamerikanische Luftverkehr.	8
2. Der internationale amerikanische Luftverkehr	11
II. Die Aufstellung der Civil Aeronautics Act vom Jahr 1938 . .	15
III. Die staatlichen Organe zur Intervention in den amerikanischen Luftverkehr	16
1. Das Civil Aeronautics Board (CAB).	17
A. Die Funktionen des CAB.	17
B. Das Verfahren vor dem CAB.	18
2. Die Civil Aeronautics Administration (CAA).	19
3. Andere Organe	20
A. Das State Department	20
B. Das Air Coordinating Committee	20
IV. Die ökonomischen Bestimmungen der Civil Aeronautics Act. .	21
1. Die Kontrolle des Angebots durch das Certificate of Public Convenience and Necessity	21
A. Die Voraussetzungen zur Erfüllung der Public Convenience and Necessity: die Declaration of Policy.	22
a) Besteht ein öffentliches Bedürfnis?	25

	Seite
b) Könnten bereits zertifizierte Verkehrsunternehmen dieses öffentliche Bedürfnis nicht auch befriedigen?	26
c) Wird die Zertifizierung neuer Routen auf bereits bestehende Unternehmen volkswirtschaftlich gesehen ungünstige Wirkungen haben?	26
d) Machen die der Öffentlichkeit erwachsenden Vorteile die dem Staat zusätzlich entstehenden Kosten wett?	28
B. Die Voraussetzungen zur Erfüllung der Fitness, Willingness, and Ability	29
2. Die Regulierung der Instrumente des Wettbewerbs	30
A. Die Kontrolle der Personen- und Frachttarife	30
B. Die Kontrolle der Geschäftspraktiken	32
a) Zusammenschlüsse	32
b) Personalunion in Verwaltung und Geschäftsleitung	34
c) Unfaire Wettbewerbsmethoden	34
d) Verträge	35
3. Die Subventionierung als Instrument zur aktiven Lenkung der Konkurrenz	35
V. Zusammenfassung und Folgerungen zum ersten Teil	37

Zweiter Teil

Die Interpretation der Gesetzgebung in der Praxis

1. Abschnitt: Die Wettbewerbspolitik des Civil Aeronautics Board im binnenamerikanischen Luftverkehr	38
I. Die Regulierung der Trunk Lines	39
1. Die Verkehrsentwicklung und die Politik des CAB in der Nachkriegszeit	39
2. Die Regulierung des Wettbewerbs und die aktuellen Probleme des Routensystems der Trunk Lines	45
II. Die Regulierung der Feeder Lines	49
III. Die Regulierung der nicht-konzessionierten Luftverkehrsunternehmen	52
1. Die Entstehung und Entwicklung der nicht-konzessionierten Unternehmen	52
2. Die Förderung des Luftfrachtverkehrs durch die nicht-konzessionierten Unternehmen	53
3. Die Förderung der Touristenklasse durch die nicht-konzessionierten Unternehmen	57
4. Das Wettbewerbsproblem der nicht-konzessionierten Unternehmen	59
2. Abschnitt: Die Wettbewerbspolitik des Civil Aeronautics Board im internationalen amerikanischen Luftverkehr	64
I. Der konzessionierte internationale amerikanische Luftverkehr	64

	Seite
1. Die Transatlantikrouten nach Europa, Afrika und dem Mittleren Osten	65
A. Der American Export Airlines Case	66
B. Der North Atlantic Route Case	71
a) Das Bedürfnis nach mehr als einem einzigen amerikanischen Luftverkehrsunternehmen im Transatlantikverkehr	73
b) Die Beteiligung von Domestic Carriers am internationalen Linienverkehr	76
C. Der South Atlantic Route Case	79
D. Der North Atlantic Route Transfer Case	81
a) Die Ausgangslage	81
b) Die Auswirkungen der Fusion im Lichte der Argumente der PAA und der TWA	87
c) Der Entscheid des CAB und die Intervention des Präsidenten der USA	89
E. Der North Atlantic Certificate Renewal Case	91
a) Die Ausgangslage	91
b) Die Änderungen in der Routenstruktur nach den Vorschlägen der TWA	98
c) Der Entscheid des CAB	100
2. Die Routen nach Südamerika	102
A. Der Latin American Case	102
B. Die seitherige Entwicklung	105
a) Die Entwicklung der PAA und der Panagra unter der Einwirkung der neugeschaffenen Konkurrenz	105
b) Die Entwicklung der neukonzessionierten Unternehmen	108
3. Die Pazifikrouten nach Australien und dem Fernen Osten	114
A. Der Pacific Case	114
B. Die seitherige Entwicklung	117
II. Der nicht-konzessionierte internationale amerikanische Luftverkehr	120
III. Zusammenfassung und Folgerungen zum zweiten Teil	126

Dritter Teil

Die Beurteilung der Grundthesen der amerikanischen Wettbewerbspolitik

Das Problem des «Chosen Instrument»: eine Untersuchung über die Zweckmässigkeit des Wettbewerbs im internationalen amerikanischen Luftverkehr	130
I. Einleitung	130
II. Die Argumente für und wider die Zweckmässigkeit der Konkurrenz im internationalen amerikanischen Luftverkehr	131
1. Die Argumente für das «Chosen Instrument»	132
2. Die Argumente gegen das «Chosen Instrument»	141
III. Folgerungen zum dritten Teil	148
Schlussbetrachtungen	150
Literatur- und Quellenverzeichnis	154

EINLEITUNG

Wettbewerbstheoretische Grundlegung

Obgleich sich der Luftverkehr in seiner ökonomischen Struktur in mancher Hinsicht von den erdgebundenen Verkehrsmitteln unterscheidet, wirft die Ökonomik des Luftverkehrs keine grundsätzlich neuen Probleme auf. Sie lässt sich vielmehr ohne weiteres in den Rahmen der allgemeinen Verkehrstheorie einbauen, wobei der von der Wissenschaft entwickelte theoretische Apparat – vor allem das Erkenntnisgebäude der modernen Preis- und Wettbewerbstheorie – voll zur Anwendung gelangt.

I. Das Wesen des wirtschaftlichen Wettbewerbs im Luftverkehr

Durch die Entwicklung neuer Verkehrsträger (Automobil, Flugzeug) im Verlaufe der letzten Jahrzehnte haben sich die Marktverhältnisse im Verkehrssektor der Volkswirtschaft ausserordentlich kompliziert. Jedes Verkehrsmittel muss heute mehr oder weniger mit der Konkurrenz anderer Verkehrsmittel rechnen, und zwar auch dann, wenn es in seinem eigenen Bereich über ein Monopol verfügt. Vor allem die Eisenbahnen haben ihr im 19. Jahrhundert noch in manchen Fällen innegehaltenes reines, «natürliches» Monopol längst verloren, da ihre Leistungen heutzutage bis zu einem gewissen Ausmass auch vom Automobil oder Flugzeug übernommen werden können. Die früher übliche Bezeichnung eines Marktes entweder als kompetitiv oder als monopolistisch stellt deshalb eine allzu grosse Vereinfachung dar, drückt doch gerade in Wirklichkeit das gemeinsame Auftreten und die wechselseitige Verflechtung kompetitiver und monopolistischer Elemente den Marktverhältnissen im Verkehrswesen ihren Stempel auf ¹⁾. Zur Erfassung dieser Erscheinung

¹⁾ B. Behling, *The Nature and Control of the Transportation Market*, in: *Transportation and National Policy*, Washington GPO 1942, S. 238–240.

wurde in den Dreissigerjahren insbesondere von Chamberlin¹⁾ die Theorie der «Monopolistic Competition» entwickelt. Auf einem unvollkommenen Markt befindet sich ein Anbieter dabei eben in der charakteristischen Stellung eines «konkurrierenden Monopolisten», dessen Produkt zwar von demjenigen seiner Mitbewerber differenziert ist (was ihm eine gewisse Monopolstellung verschafft), das aber doch in bestimmtem Ausmass durch Konkurrenzprodukte ersetzbar ist (so dass sich der Produzent auch mehr oder weniger als im Wettbewerb stehend fühlt)²⁾. Die kompetitiven Elemente wirken dabei offensichtlich um so stärker, je homogener die angebotenen Leistungen sind. Ganz allgemein kann deshalb die Intensität des Wettbewerbs zwischen zwei Anbietern durch die quantitative Beurteilung der Substitutionsbeziehungen der beiden angebotenen Güter gekennzeichnet werden, indem eine hohe Substitutionselastizität der Nachfrage einer intensiven Konkurrenz, bzw. vice versa, gleichzusetzen ist³⁾.

Das reine Angebotsmonopol, dessen Koeffizient der Substitutionselastizität gleich Null wäre, lässt sich im modernen Verkehrswesen nicht mehr denken; *unter Monopol versteht man vielmehr ein solches rechtlicher Natur, welches nur für den Markt eines einzelnen Verkehrsträgers gilt*. Das amerikanische Luftamt definiert das Monopol im Luftverkehr dementsprechend als «particular degree of control in air transportation, or any phase thereof, in any territory or section of the country»⁴⁾. Das Qualifikationsmerkmal des «particular degree of control» ist dann erfüllt, wenn es dem Anbieter möglich ist, «to prevent competition in its broad and general sense, and to control prices to the detriment of the public»⁵⁾. Von einem Monopol im Luftverkehr wird also dann gesprochen, wenn ein Verkäufer das Auftreten anderer Mitverkäufer auf dem Markt zu verhindern weiss und das Angebot zu einem so beträchtlichen Teil beherrscht, dass er den Preis in weitem Masse selbständig festzulegen

¹⁾ E. Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, 6th ed., Cambridge (Mass.) 1948.

²⁾ Ebenda, S. 69.

³⁾ E. Küng, *Zur Lehre von den Marktformen und Marktbeziehungen*, in: *Konkurrenz und Planwirtschaft*, Bern 1946, S. 76. Im Küng'schen Sinne entspricht die Substitutionselastizität der Nachfrage der indirekten Preiselastizität.

⁴⁾ United Airlines Transport Corp. and Western Air Express Corp., *Interchange of Equipment*, 1 CAA 723 (1940), 733.

⁵⁾ Ebenda, 734.

vermag. Die Substitutionselastizität der Nachfrage wird dabei so gering sein, dass Preisänderungen bei anderen Luftverkehrsunternehmen angesichts der heterogenen Natur der angebotenen Leistungen den Absatz des Monopolisten praktisch nicht beeinflussen. Ein solcher Monopolist im Luftverkehr kann dabei aber mit anderen Verkehrsträgern (Eisenbahn, Schiff, Automobil) in Konkurrenz stehen.

Dem Begriff des Monopols findet sich immer wieder – seit der Zeit der Klassiker bis in die moderne verkehrswissenschaftliche amerikanische Literatur – derjenige der Konkurrenz gegenübergestellt, nämlich in der Form der direkten Antithese «Competition vs. Monopoly». Vom theoretischen Gesichtspunkt aus erscheint dies als problematisch, da die beiden Begriffe nicht auf der gleichen Ebene liegen und die Umschreibung der Konkurrenz ¹⁾ in der Regel nichts weniger als klar ist. Gemeint ist in diesem Fall natürlich nicht die umfassendste Definition des Wettbewerbs als soziales Ausleseverfahren angesichts der Knappheit wirtschaftlicher Güter ²⁾, sondern eine viel engere Umschreibung in dem Sinne, *dass Konkurrenz nur bei einer nicht-monopolistischen Marktform des Angebots auftritt*. Gill und Bates sehen in Anlehnung an eine Formulierung der Interstate Commerce Commission das Vorhandensein von Konkurrenz im Luftverkehr dann als gegeben an, wenn «there is such possibility of election of routes as may have an influence upon service or rates ³⁾». Auch in dieser Definition ist das entscheidende Kriterium das Auftreten von bestimmten Substitutionsbeziehungen, wobei die Substitutionselastizität der Nachfrage eine gewisse positive Mindestgrösse aufweisen muss.

Charakteristisch für den Luftverkehr ist die vornehmlich oligopolistische Organisation des Angebots, indem auf einem gegebenen Markt eine geringe Zahl von Anbietern, deren Produkte in den verschiedenartigsten Substitutionsbeziehungen zueinander stehen, einer ausgesprochen polypolistischen Nachfrage gegenüberstehen. Je nach der Enge der Substitutionsbeziehungen innerhalb des Angebots lassen sich die Verkäufer in zwei Klassen teilen. Befliegen zwei Luftverkehrsgesellschaften genau dieselbe Strecke, so haben

¹⁾ Konkurrenz und Wettbewerb werden in der vorliegenden Arbeit als Synonyme verwendet.

²⁾ L. v. Wiese, Konkurrenz, in: H. d. S., Bd. V, 4. Aufl., Jena 1923, S. 826.

³⁾ F. Gill und G. Bates, *Airline Competition*, Boston 1949, S. 15.

die von ihnen angebotenen Leistungen ein Höchstmass von Homogenität ¹⁾, so dass auch die Substitutionselastizität der Nachfrage sehr gross ist: die beiden Unternehmen stehen in *direkter Konkurrenz* zueinander. Führen aber die Routen zweier Luftverkehrsgesellschaften nicht mehr völlig parallel (die eine Linie führe z. B. von New York nach Paris, die andere von New York nach London), so sind die angebotenen Leistungen bereits wesentlich differenzierter und nur noch teilweise eine durch die andere substituierbar; in einem solchen Fall spricht man von *indirekter Konkurrenz* zweier Unternehmen. Der Bereich der indirekten Konkurrenz reicht dabei vom Grenzfall des direkten Wettbewerbs bei abnehmender Intensität der Konkurrenz bis zu demjenigen Punkt, wo die Substitutionselastizität der Nachfrage so gering ist, dass die Wettbewerbsbedingung, wie sie bereits umrissen worden ist, nicht mehr erfüllt wird.

Die Instrumente des Wettbewerbs, welche einem Luftverkehrsunternehmen zur Verfügung stehen, sind durch die ökonomische Struktur des Luftverkehrs näher bestimmt. Ein Luftverkehrsunternehmen wird in erster Linie Preisstrategie ²⁾ treiben, d. h. es wird den Preis festsetzen und es den Käufern überlassen, das entsprechende Absatzvolumen festzulegen. Im Rahmen der technischen Strategie wird es bestrebt sein, sein Angebot durch den Einsatz neuer technischer Methoden qualitativ zu verändern, und mittels seiner Absatzstrategie, d. h. durch entsprechende Reklame und Verkaufstechnik, wird es versuchen, die Käufer in ihrer Nachfrage mehr oder weniger zu beeinflussen. Gelten kartellartige Zusammenschlüsse einzelner Unternehmen als Hauptziel der Koalitionsstrategie, so liegt politische Strategie schliesslich dann vor, wenn ein Unternehmen den Staat bzw. die staatliche Gesetzgebung für seine Zwecke einzuspannen versteht.

II. Die staatliche Intervention zur Regulierung des Wettbewerbs

Die Geschichte des Verkehrswesens der vergangenen hundert Jahre hat die Notwendigkeit staatlicher Interventionsmassnahmen

¹⁾ Vollkommene Substitute sind nur in der Theorie denkbar, da die angebotenen Leistungen in Wirklichkeit immer irgendwie differenziert sein werden.

²⁾ Der Begriff der «Strategien» als Instrumente des wirtschaftlichen Wettbewerbs ist von Niehans übernommen.

immer wieder aufs deutlichste unterstrichen, da sich bei freiem Wettbewerb im Verkehr das Erreichen eines Gleichgewichts unter optimalen Investitions- und Produktionsbedingungen nicht als möglich erwiesen hat ¹⁾: die ruinösen Preiskriege in der Anfangszeit des amerikanischen Eisenbahnwesens haben dafür beredtes Zeugnis abgelegt. – Ausserdem muss der Staat im Interesse des Gemeinwohls auch die verkehrspolitischen Bedürfnisse von solchen Landesteilen durchsetzen, welche infolge ungünstiger Umstände bei rein privatwirtschaftlichen Überlegungen keinen angemessenen Anschluss an das Gesamtverkehrsnetz finden könnten. Bürdet nun aber der Staat einzelnen Unternehmen gewisse Leistungen auf, so soll er auch die geeigneten Massnahmen erlassen, damit diese Unternehmen nicht wirtschaftlich in eine ungünstigere Lage geraten als jene Konkurrenten, welche keine Funktionen als Oeffentliche Dienste zu erfüllen haben.

Die Regulierung der Konkurrenz wird damit zu einem Zentralproblem der staatlichen Verkehrspolitik; das Ziel der interventionistischen Eingriffe muss dabei in einer derartigen Gestaltung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Anbietern bestehen, dass bei einem minimalen Gesamtaufwand ein optimaler volkswirtschaftlicher Nutzeffekt erzielt wird.

Grundsätzlich stehen dem Staat zwei Wege offen: Erstens kann er auf die dem Unternehmer zur Verfügung stehenden Wettbewerbsinstrumente einwirken. Es wird an anderer Stelle zu zeigen sein, wie sehr der Staat die Preisbildung im amerikanischen Luftverkehr kontrolliert. Dies hat zur Folge, dass die Preiskonkurrenz zu einem erheblichen Grad von der Leistungskonkurrenz ersetzt wird, indem der Unternehmer gezwungen wird, sich vor allem der Mittel der technischen und der Absatzstrategie zur Verteidigung seiner Marktposition zu bedienen. Schliesslich vermag der Staat auch noch die reine Leistungsauslese ²⁾ des wirtschaftlichen Wettbewerbs durch gewisse Elemente von Bedingungsauslese ²⁾, z. B. durch den Erlass von allgemeinverbindlichen Sicherheitsvorschriften, zu ergänzen.

Zweitens wird dem Staat jedoch vor allem die Möglichkeit gegeben, die Struktur des Angebots direkt selbst zu bestimmen. Wie

¹⁾ Für weitere theoretische Ausführungen in dieser Hinsicht vgl.: L. Keyes, *Federal Control of Entry into Air Transportation*, Cambridge (Mass.) 1951, ch. I, S. 5–26.

²⁾ Nach Niehans.

wir später sehen werden, sind den staatlichen Organen, welche in den amerikanischen Luftverkehr intervenieren, gerade in dieser Hinsicht besonders umfangreiche Vollmachten übertragen. Da der Staat nämlich den Zutritt neuer Unternehmen auf den Markt verhindern kann, ist er in der Lage, die Zahl der Anbieter und damit die Marktform festzulegen. Durch die wahlweise Konzessionierung einzelner oder mehrerer Unternehmen auf einem bestimmten Routennetz hat er es ausserdem in der Hand, die Intensität der Konkurrenz zwischen verschiedenen Unternehmen auf diesen Strecken festzulegen. – Die entscheidende Fragestellung lautet somit: *Welches Ausmass an Konkurrenz, d. h. welche Zahl von Anbietern in welchen Substitutionsbeziehungen, verspricht für einen gegebenen Markt den grössten volkswirtschaftlichen Nutzeffekt?*

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass sich angesichts der staatlichen Kontrolle eine freie Preisbildung auf dem Markt nicht vollziehen kann; wird z. B. ein Oligopolist durch den Ausfall eines anderen Anbieters plötzlich zu einem Monopolisten, so hat er trotzdem keineswegs die Möglichkeit, durch Einschränkung des Angebots den Preis für seine Leistung nach oben zu treiben. Unabhängig von der angebotenen Menge wird der Preis immer derselbe sein müssen, und die Preiskurve sowie die Kurven der Grenz- und Durchschnittserlöse eines Unternehmens werden somit als identische Geraden im Preis-Mengen-Schema eine Parallele zur Mengenachse bilden. Das Optimum des Unternehmens liegt demnach, bestimmt durch den Schnittpunkt der Grenzerlöskurve mit der Grenzkostenkurve, in dem Punkt, wo die Grenzkosten dem Preis entsprechen. Der Schnittpunkt der Gesamtnachfragekurve mit der Angebotskurve wiederum, welche ihrerseits ja mit der waagrecht verlaufenden Preisgeraden identisch ist, bestimmt die maximal absetzbare Totalmenge. Die Festlegung der Anzahl von Unternehmen, welche sich in die gegebene Nachfragemenge teilen sollen, und die Wahl der gegenseitigen Substitutionsbeziehungen in der Form direkter oder indirekter Konkurrenz muss deshalb auf das Ziel ausgerichtet sein, *alle eingesetzten Unternehmen optimal auszunützen und die Summe der bei den Optima der einzelnen Unternehmen abgesetzten Mengen dem zu einem bestimmten Preis möglichen Gesamtabsatz gleichzumachen* ¹⁾.

¹⁾ Keyes, a. a. O., S. 13.

Neben die kurzfristige Analyse tritt aber dabei in jedem Fall auch die Berücksichtigung der Entwicklung auf *lange Sicht*, indem der Staat bei der Organisierung des Angebots einer Kombination den Vorzug geben muss, welche ein ständiges Streben nach der Verrbilligung der Produktion und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch den Einsatz der neuesten technischen und betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse am ehesten gewährleistet. Die dadurch ermöglichte Senkung der Kosten und Preise erlaubt es dann, neue Nachfrageschichten zu erschliessen und die Produktion weiter auszudehnen; auf diese Weise nur wird der Staat der ihm übertragenen Aufgabe der Förderung des Wirtschaftszweiges völlig gerecht werden.

Ob es aber der praktischen Wirtschaftspolitik im Falle des amerikanischen Luftverkehrs dabei gelingt, die Beziehungen zwischen der Nachfrage und der optimalen Organisation des Angebots auf Grund bestimmter Gesetzmässigkeiten zu regeln, d. h. aus einem bestimmten Verkehrspotential auf den in diesem Fall zugeordneten wirksamsten Grad von Konkurrenz zu schliessen, wird später zu prüfen sein.

Die Luftverkehrsgesetzgebung der USA

I. Vorgeschichte: Die Entwicklung des amerikanischen Luftverkehrs und die Anfänge der Luftverkehrsgesetzgebung der Vereinigten Staaten

1. Der binnenamerikanische Luftverkehr

Seit den Anfängen der Fliegerei haben sich die Vereinigten Staaten nachhaltig für die Förderung der Zivilluftfahrt eingesetzt ¹⁾. Die Geschichte der Pionierzeit des amerikanischen Luftverkehrs ist die Geschichte der Luftpost. Bereits acht Jahre nach dem ersten Flug der Gebrüder Wright in Kitty Hawk im Jahre 1903 wurde zum erstenmal ein Flugzeug zum Transport von Post eingesetzt. In den folgenden zwanzig Jahren beschränkte sich der kommerzielle Luftverkehr in den Vereinigten Staaten fast ausschliesslich auf die Beförderung von Luftpost. Erst nach 1928 begannen die Vorläufer der heutigen Luftverkehrsgesellschaften mit dem systematischen und regelmässigen Transport von Passagieren und Fracht, aber es dauerte noch bis 1935, als zum erstenmal die Einnahmen aus Passagier- und Frachtbeförderung die Einkünfte aus dem Posttransport überstiegen.

Nachdem anfänglich die Postverwaltung Flüge vor allem in eigener Regie durchgeführt hatte, gewann der Gedanke, die Post durch private Luftverkehrsunternehmen befördern zu lassen, immer mehr an Boden. 1924 wurde vom amerikanischen Kongress in diesem Sinne ein Luftpostgesetz, die sog. *Kelly Act*, erlassen, welches die US-Postverwaltung ermächtigte, nach Prüfung der im Wettbewerb eingegangenen Angebote Kontrakte mit privaten Luftverkehrsgesellschaften zur Luftpostbeförderung einzugehen. Zwei Jahre später trat zudem ein weiteres Gesetz, die sog. *Air Commerce Act* von 1926, in Kraft, das sich mit der allgemeinen Regulierung

¹⁾ Die Entwicklungsgeschichte des amerikanischen Luftverkehrs und die Anfänge der staatlichen Intervention lassen sich im Rahmen dieser Arbeit nur in gedrängtester Form darstellen. Eine eingehende Behandlung findet sich z. B. bei: H. L. Smith, *The History of Commercial Aviation in the United States*, New York 1942.

des Luftverkehrs befasste. Es hatte zum Zweck, die Entwicklung der Zivilluftfahrt durch die Anlage von Flugplätzen und Navigationshilfen zu fördern. Man hoffte damit, den jungen, hart kämpfenden Industriezweig auf eine bessere Grundlage zu stellen und damit neue Anreize für den Zufluss von privatem Kapital zu schaffen ¹⁾. Darüber hinaus enthielt das Gesetz eine Reihe von Sicherheitsvorschriften, wie Lizenzierungsbestimmungen für Piloten und Flugzeuge etc.

Die Kelly Act und die Air Commerce Act schufen die Voraussetzungen zum Aufschwung des amerikanischen Luftverkehrs. Die Kelly Act schürte die Hoffnung auf gewinnbringenden Betrieb von Fluglinien durch Postkontrakte, während auf Grund der Air Commerce Act der Staat durch die Bereitstellung von Mitteln zum Ausbau einer zweckmässigen Bodenorganisation den privaten Unternehmer von diesen grossen Aufwendungen zu entlasten vermochte und das Vertrauen des Publikums zur Fliegerei durch die Aufstellung von Sicherheitsvorschriften zu fördern suchte.

Indem die amerikanische Postverwaltung diejenigen Strecken, für welche sie den Einsatz von Flugzeugen zur Beförderung von Post vorsah, ihren Bedürfnissen entsprechend festlegte, bestimmte sie die Struktur des gesamten Liniennetzes. Das Postdepartement wählte jeweils aus den verschiedenen eingegangenen Angeboten für den Betrieb einer ausgeschriebenen Strecke das günstigste aus und erteilte dem betreffenden Luftverkehrsunternehmen eine entsprechende Postlizenz. Da für eine bestimmte Strecke nur eine einzige Gesellschaft konzessioniert werden durfte, konnte direkter Wettbewerb zwischen zwei Unternehmen durch den Betrieb paralleler Linien gar nicht entstehen. Im Laufe der folgenden Jahre wurde die Konkurrenz noch weiter eingeschränkt, da in den Revisionen der Kelly Act in den Jahren 1928 und 1929 die Gültigkeit der Postzertifikate von vier auf zehn Jahre verlängert wurde. Eine Unterbietung konzessionierter Unternehmen auf bereits im Betrieb befindlichen Strecken durch neuzutretende Aussenseiter wurde damit praktisch verunmöglicht.

Solche Unzulänglichkeiten führten schliesslich dazu, dass ein neues Gesetz zur Regelung der Luftpostbeförderung, die sog. *Air Mail Act* von 1934, ausgearbeitet wurde. Nachdem bis anhin die Postverwaltung den kommerziellen Luftverkehr völlig kontrolliert

¹⁾ G. Wilson, *Air Transportation*, New York 1949, S. 583.

hatte, wurde sie nunmehr auf die Vollmacht beschränkt, das Streckennetz festzulegen und Postzertifikate dafür auszustellen ¹⁾, während die Interstate Commerce Commission mit der Aufgabe betraut wurde, die Entschädigungsansätze für die Luftpostbeförderung festzulegen ²⁾, und das Department of Commerce über die Anwendung der Sicherheitsvorschriften zu wachen hatte ³⁾.

Vor allem wurden einmal durch die Air Mail Act sämtliche Postkontrakte aus früheren Jahren für nichtig erklärt und von neuem kurzfristig ausgeschrieben. Die Stellungnahme des amerikanischen Kongresses als der obersten gesetzgebenden Behörde zum Problem der Wettbewerbsordnung war allerdings keineswegs eindeutig ⁴⁾. Wurden einerseits die Postkontrakte demjenigen Unternehmen zugesprochen, welches das günstigste Angebot unterbreitet hatte ⁵⁾, so verzichtete man andererseits aber nach Abschluss des Kontrakts praktisch vollständig auf weiteren Wettbewerb, da nach Ablauf der ersten Gültigkeitsperiode von einem Jahr die Kontrakte bei »zufriedenstellender Leistung« auf unbestimmte Dauer verlängert werden konnten ⁶⁾. Zur Verhinderung allfälliger Monopolgebilde innerhalb des Luftverkehrs selbst griff der Kongress jedoch zu scharfen Massnahmen: die Beteiligung der Flugzeugindustrie an Luftverkehrsunternehmen, und vice versa, wurde verboten ⁷⁾; zur Förderung der kleinen Unternehmen wurde bestimmt, dass keine Gesellschaft auf mehr als drei verschiedenen Routen (mit einer Streckenlänge von maximal je 250 Meilen) zugelassen werden durfte ⁸⁾.

Besonders unangenehm machte sich – vom Standpunkt der Ordnung des Wettbewerbs aus gesehen – der Mangel jeglicher Kontrolle (wenn man von der Bedingungsauflösung durch die Anwendung der Sicherheitsvorschriften der Air Commerce Act von 1926 absieht) über die *nicht* zur Postbeförderung lizenzierten Gesellschaften geltend, welche Strecken nach Gutdünken und auch in Konkurrenz

¹⁾ The Air Mail Act of 1934, sect. 3 (a).

²⁾ Ebenda, sect. 6 (a).

³⁾ Ebenda, sect. 11.

⁴⁾ Thomas stellt dazu fest: »Congress seemed to be of two minds—it wanted competition, it did not want competition.« Vgl.: A. Thomas, *Economic Regulation of Scheduled Air Transport*, Buffalo 1951, S. 13.

⁵⁾ The Air Mail Act of 1934, sect. 3 (a).

⁶⁾ Ebenda, sect. 8.

⁷⁾ Ebenda, sect. 7.

⁸⁾ Ebenda, sect. 15.

mit konzessionierten Unternehmen betreiben konnten. Solange die Postkontrakte noch die Voraussetzung eines lohnenden Betriebs bildeten, war dies ohne Bedeutung; nachdem aber dank erheblicher Kostensenkungen und vermehrter Beförderung von Passagieren und Fracht ein gewinnbringender Betrieb auf einzelnen verkehrsintensiven Langstrecken zwischen den amerikanischen Hauptverkehrscentren in den Bereich des Möglichen rückte, entstand durch die freie Konkurrenz seitens solcher Unternehmen eine immer grössere und vor allem gänzlich unkontrollierbare Bedrohung der Rentabilität der zur Postbeförderung konzessionierten Gesellschaften ¹⁾).

2. Der internationale amerikanische Luftverkehr

Die Gesellschaften des inneramerikanischen Linienverkehrs, welche sich Mitte der zwanziger Jahre bereits rasch entfalteten, brachten anfänglich dem Betrieb internationaler Strecken wenig Interesse entgegen, da man nicht glaubte, dass die unter der Kelly Act von 1924 möglichen Postentschädigungen die Kosten eines internationalen Linienbetriebes zu decken vermöchten. Nachdem aber insbesondere der Flug von Charles Lindbergh über den Nordatlantik dem kommerziellen Luftverkehr einen ungeheuren Auftrieb versetzt hatte, wurde 1928 ein neues Gesetz, die sog. *Foreign Air Mail Act*, geschaffen, welches es der amerikanischen Postverwaltung – analog zur Kelly Act – ermöglichte, auch für die Luftpostbeförderung zwischen den USA und dem Ausland genügend hohe Postentschädigungen auszurichten. Der Postkontrakt musste dabei jenem Bieter zugesprochen werden, welcher das niedrigste Angebot gemacht hatte und sich gleichzeitig über die Fähigkeiten auszuweisen vermochte, den Postdienst einwandfrei zu versehen. Auch im internationalen amerikanischen Luftverkehr galt damals somit das Prinzip des «competitive bidding».

In erster Linie lockten die Möglichkeiten der Herstellung von Luftverbindungen mit Südamerika. Die Voraussetzungen hierzu waren dort ideal: da die Verbindungen zu Lande infolge Kapitalmangels und wegen des schwierigen Terrains völlig unzulänglich waren (und es auch heute noch sind), war in manchen Fällen das

¹⁾ Goodman, Government Policy toward Commercial Aviation, Competition and Regulation of Rates, New York 1944, S. 31.

Flugzeug sogar das einzig mögliche Verkehrsmittel. Einzelne von Deutschen und Franzosen finanzierte Luftverkehrsgesellschaften hatten deshalb bereits Mitte der Zwanzigerjahre den Betrieb in Lateinamerika aufgenommen, aber ihre Gesuche um Landrechte in den Vereinigten Staaten waren abschlägig beschieden worden, da man keine Ausländer in der Nähe des Panamakanals wünschte. Die amerikanische Regierung war deshalb recht erleichtert, als sich amerikanische Gesellschaften für die Routen nach Südamerika zu interessieren begannen. Zunächst wurde aus mehreren Bewerbern von der amerikanischen Postverwaltung die Pan American Company für die Strecke von Florida nach Kuba (und später nach einem Endpunkt in Südamerika) lizenziert.

Mit der Inbetriebnahme dieser Route von Key West (Florida) nach Havana (Kuba) im Jahre 1927 beginnt die Geschichte des internationalen amerikanischen Luftverkehrs, welche – wenigstens bis zum Zweiten Weltkrieg – von den *Pan American Airways* geschrieben worden ist ¹⁾. Unter der geschickten Leitung von Juan Trippe gelang es nämlich der PAA, durch ein ganzes Jahrzehnt hindurch praktisch alle anderen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften vom internationalen Markt auszuschliessen und sich ein virtuelles Monopol im internationalen amerikanischen Luftverkehr zu sichern. Dass dabei oft recht unorthodoxe Mittel zur Anwendung gelangten, ist weiter nicht erstaunlich: überhaupt entbehrt die Pioniergeschichte der Pan American Airways keineswegs der spannenden und dramatischen Momente. Die aggressive Geschäftspolitik war allerdings z. T. auch dadurch bedingt, dass die amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften die Landrechte im Ausland anfänglich selbst erhandeln mussten. Die PAA pflegte Unterhändler in ausländische Staaten zu schicken, lange bevor die amerikanische Postverwaltung Luftpostdienste nach jenen Ländern einzurichten gedachte. Wurden dann später diese Routen ausgeschrieben, so fanden allfällige andere Interessenten alle Wege bereits blockiert, da sich die PAA längst ausschliessliche Landrechte gesichert hatte. Ausländische Konkurrenten, welche teilweise mit amerikanischem Kapital finanziert waren und ausländische Postlizenzen besaßen, wurden nach Möglichkeit vom Markt verdrängt, aufgekauft und ins System der Pan American Airways eingegliedert.

¹⁾ Eine gute Darstellung der Entwicklung der Pan American Airways findet sich bei: H. L. Smith, *Airways Abroad*, Madison (Wisc.) 1950.

Obschon in der Foreign Air Mail Act das Prinzip des «competitive bidding» auch für den internationalen amerikanischen Luftverkehr vorgesehen war, nahm die internationale Luftverkehrspolitik der USA im Hinblick auf die Regulierung des Wettbewerbs in der Praxis einen völlig anderen Verlauf. Die amerikanische Postverwaltung schien die PAA in jeder Hinsicht zu unterstützen; sie vertrat die Ansicht, dass bei dem damals noch in seinen ersten Anfängen stehenden internationalen amerikanischen Luftverkehr der Wettbewerb zwischen verschiedenen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften noch nicht zu verantworten sei; und da man vor allem ein starkes amerikanisches Unternehmen wünschte, welches mit den ausländischen Gesellschaften erfolgreich in Konkurrenz zu treten vermochte, war man gewillt, die Pan American Airways nach Möglichkeit vor inländischen Rivalen zu schützen¹⁾. Offensichtlich waren dabei auch politische Erwägungen massgebend: die amerikanische Regierung wollte die Stellung des amerikanischen Luftverkehrs, d. h. der PAA, in Lateinamerika gegenüber den von den Achsenmächten kontrollierten und subventionierten Luftverkehrsgesellschaften unter keinen Umständen schwächen, denn die Vereinigten Staaten hatten aus politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gründen das allergrösste Interesse, der Infiltration Deutschlands und Italiens in Südamerika angesichts der immer bedrohlicher werdenden internationalen Lage mit allen Mitteln entgegenzutreten. Gerade die Geschichte der Pan American Airways in Lateinamerika lässt also besonders deutlich erkennen, wie sehr in manchen Fällen der internationale Luftverkehr in den Dienst der Aussenpolitik eines Staates gestellt wird.

Die von massgebenden Regierungsstellen in Verbindung mit der Postverwaltung befolgte Politik der einseitigen Bevorzugung der PAA und die Nicht-Konzessionierung anderer amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften rief in den Vereinigten Staaten aber auch scharfen Widerspruch hervor. Ziel dieser Angriffe war insbesondere die Subventionierungspolitik der amerikanischen Postverwaltung. Im internationalen Sektor funktionierte ja das System des «competitive bidding» keineswegs, da sich – wie wir schon dargelegt haben – für internationale Routen kein anderer amerikanischer Bieter mehr einzuschalten vermochte. Im Gegensatz zum inneramerikanischen

¹⁾ B. Leyson, *Wings Around the World*, New York 1948, S. 59–60.

Verkehr, wo sich die verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften ständig zu unterbieten trachteten und damit die Postentschädigungen stark nach unten drückten, vermochte die PAA auf Grund ihrer Monopolstellung als einziger Bieter immer wieder die vom Gesetz festgelegten Maximalansätze für die Luftpostbeförderung zu erlangen. Welche Vorteile sich für die PAA in diesem Zusammenhang ergaben, lässt sich daraus ermessen, dass zwischen 1928 und 1938 die PAA durchschnittlich sechsmal so viel Postentschädigung pro Posttonnenmeile erhielt wie die Gesellschaften des inneramerikanischen Linienverkehrs ¹⁾. Allerdings lagen die Kosten des Betriebs eines internationalen Luftstreckennetzes bedeutend höher, da die PAA die Aufwendungen für die Bodenorganisation und die Flugsicherungsanlagen zum grössten Teil selbst tragen musste. Immerhin scheinen die Subventionen zugunsten der PAA keineswegs ungenügend bemessen gewesen zu sein, wurde doch der Profit der PAA auf dem südamerikanischen Liniennetz auf jährlich 30 % des investierten Kapitals geschätzt ²⁾. Die PAA vermochte dies nicht zu bestreiten, hielt aber demgegenüber fest, dass die durchschnittlich ausgeschüttete Jahresdividende nur 2½ % betragen habe und dass alle Gewinne aus dem Südamerikageschäft zur Erschliessung neuer Routen im Fernen Osten investiert worden seien ³⁾.

Nach der endgültigen Konsolidierung der südamerikanischen Strecken begann die PAA nämlich, ihren Herrschaftsbereich auf den Pazifik auszudehnen. 1935 wurde erstmals der Verkehr von den USA aus auf der Route über Hawaii, Guam, Wake und die Philippinen nach dem asiatischen Festland aufgenommen, und ein Jahr später stellte die PAA auch die Verbindung mit Australien und Neuseeland her. Keine andere Luftverkehrsgesellschaft vermochte es mehr in der Folge, die immer stärker werdende Macht der PAA im Pazifik erfolgreich herauszufordern, so dass die Pan American Airways bald ein unbestrittenes Monopol im Luftverkehr zwischen den USA und dem Fernen Osten innehielten.

Seit 1930 hatte sich die PAA auch mit der Erschliessung der Strecken nach Europa befasst. Einer Eröffnung des Transatlantikverkehrs stellten sich dabei nicht so sehr technische als vielmehr

¹⁾ H. L. Smith, *Airways Abroad*, Madison (Wisc.) 1950, S. 44.

²⁾ Ebenda, S. 44.

³⁾ Ebenda, S. 45.

Schwierigkeiten politischer Natur entgegen. Die PAA vermochte nämlich die Landrechte in England und Frankreich nur unter der Bedingung zu erhalten, dass europäischen Luftverkehrsgesellschaften die gleichen Rechte auch in den Vereinigten Staaten eingeräumt würden. Da die Franzosen und besonders die Engländer damals aber noch nicht über das geeignete Flugzeugmaterial verfügten und die Amerikaner aus Prestigegründen nicht als einzige operieren lassen wollten, wurden die entsprechenden Luftverkehrsabkommen zwischen den beteiligten Staaten erst 1937 abgeschlossen. Die Aufnahme des regelmässigen Passagierdienstes zwischen Amerika und Europa erfolgte erst Mitte 1939, kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung des internationalen amerikanischen Luftverkehrs bis zum Zweiten Weltkrieg dadurch charakterisieren, dass im Unterschied zum inneramerikanischen Linienverkehr, wo sich zahlreiche Luftverkehrsgesellschaften in gegenseitigem Wettbewerb entfalten konnten, trotz analoger gesetzlicher Grundlagen infolge der restriktiven Politik der amerikanischen Behörden eine einzige Gesellschaft den gesamten, von den Vereinigten Staaten ausgehenden internationalen Luftverkehr zu kontrollieren vermochte ¹⁾. Die ganze westliche Hemisphäre, unter Ausschluss der USA selbst, war damit in der Luft zum unbestrittenen Herrschaftsbereich der Pan American Airways geworden.

II. Die Aufstellung der Civil Aeronautics Act vom Jahr 1938

Da angesichts der rasch voranschreitenden Entwicklung des amerikanischen Luftverkehrs in der zweiten Hälfte der Dreissigerjahre die Lücken der bestehenden Gesetzgebung – vor allem die mangelnde Kontrollmöglichkeit über die *nicht* zur Postbeförderung lizenzierten Luftverkehrsgesellschaften – immer deutlicher hervortraten, und da die sich z. T. überschneidenden Kompetenzen der drei bisher mit Kontrollfunktionen ausgestatteten Staatsorgane zu Unklarheiten Anlass gaben, drängte sich eine neue Gesamtregelung der amerikanischen Luftverkehrsgesetzgebung gebieterisch auf ²⁾. Im Jahre 1938 wurde deshalb vom amerikanischen Kongress die *Civil Aeronautics Act* geschaffen, welche auch heute noch die Grund-

¹⁾ Mit Ausnahme einiger unbedeutender Aussenseiter im Verkehr zwischen den USA und Kanada.

²⁾ J. Nicholson, *Air Transportation Management*, New York 1951, S. 28.

lage der gesamten amerikanischen Luftverkehrsgesetzgebung bildet. Zweck der Civil Aeronautics Act ist die Regulierung, Kontrolle und Förderung der Zivilluftfahrt im allgemeinen ¹⁾. In Anlehnung an ähnliche Legislation auf anderen Gebieten des amerikanischen Verkehrswesens trat an Stelle der unzulänglichen indirekten Kontrolle des Angebots durch Postlizenzierung die vollständige, direkte ökonomische Regulierung (economic regulation) des Marktes ²⁾. Das Prinzip des freien Wettbewerbs für alle nicht zur Postbeförderung lizenzierten Unternehmen wurde damit aufgegeben, und die Konkurrenz im amerikanischen Luftverkehr wurde insofern eingeschränkt, als sie nur noch in demjenigen Ausmass gestattet werden konnte, wie es dem öffentlichen Interesse am besten entsprach ³⁾. Im übrigen wurde aber nicht nur der kommerzielle Luftverkehr, sondern auch die gesamte übrige Zivilluftfahrt gewissen Regierungskontrollen unterstellt ⁴⁾.

Bevor wir nun im folgenden die Bestimmungen der Civil Aeronautics Act, welche sich mit der Regulierung des Wettbewerbs im amerikanischen Luftverkehr befassen, näher untersuchen, soll zunächst die Stellung der in den Luftverkehr intervenierenden staatlichen Organe kurz umrissen werden.

III. Die staatlichen Organe zur Intervention in den amerikanischen Luftverkehr

Die Civil Aeronautics Act übertrug sämtliche Funktionen im Zusammenhang mit der Regulierung des amerikanischen Luftverkehrs einer einzigen Stelle, welche sich in drei Teile gliederte: Civil Aeronautics Authority, Air Safety Board und Civil Aeronautics Administrator. Durch eine administrative Neuorganisation im Jahre 1940 wurde die Civil Aeronautics Authority in eine rechtliche Körperschaft ohne Funktionen und ohne Personal umgewandelt – steht also praktisch heute nur noch auf dem Papier. Sie setzt sich zusammen aus der *Civil Aeronautics Administration*, welcher alle Funktionen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Bodenorganisation des Zivilluftverkehrs übertragen wurden, und dem *Civil Aeronautics Board*, dem nach Aufhebung des Air Safety Board die Kontrolle über die Luftverkehrsunternehmen selbst zufiel.

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 2 (a).

²⁾ Ebenda, sect. 401 (a)

³⁾ Ebenda, sect. 2 (d).

⁴⁾ Ebenda, sect. 501.

1. Das Civil Aeronautics Board (CAB)

Das Civil Aeronautics Board ist eine unabhängige Körperschaft und steht mit dem Department of Commerce nur noch aus administrativ-technischen Gründen in Verbindung. Das Board als solches besteht aus fünf Mitgliedern (members), welche vom Präsidenten der USA, vorbehaltlich der Genehmigung des Senats, auf sechs Jahre hinaus gewählt werden. Einer einzelnen politischen Partei dürfen nicht mehr als drei Mitglieder angehören. Keines der Mitglieder darf irgendeinem Zweig der Luftverkehrsindustrie finanziell verbunden sein. Der Präsident der Vereinigten Staaten bestimmt jedes Jahr den Vorsitzenden (Chairman of the Board) und den Vize-Vorsitzenden (Vice-Chairman of the Board); er hat die Möglichkeit, Mitglieder des Board für weitere Amtsdauern zu bestätigen ¹⁾.

A. Die Funktionen des CAB

Die Funktionen des Civil Aeronautics Board sind sowohl exekutiver als auch judikativer Natur. Das CAB muss sich auf die Interpretation der Civil Aeronautics Act beschränken; es ist nicht seine Aufgabe, neue Grundsätze der Luftverkehrspolitik zu formulieren, denn diese Vollmacht steht einzig dem amerikanischen Kongress zu. Das CAB ist ermächtigt, Unternehmen zum Betrieb von Luftverkehrslinien zu zertifizieren, die Entschädigungsansätze für die Beförderung von Luftpost (inkl. der darin enthaltenen Subventionsbeträge) zu bestimmen und die Personen- und Frachttarife der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften zu regulieren. Richterliche Kompetenzen bestehen in der Möglichkeit, die Rechtmässigkeit von Zertifikaten, Tarifen und anderen, den amerikanischen Luftverkehr betreffenden Bestimmungen zu untersuchen, sowie die Verletzungen der Civil Aeronautics Act zu ahnden.

Zur Durchführung der ihm übertragenen Aufgaben verfügt das CAB über sechs Departemente ²⁾:

1. Das Bureau of Air Operations überwacht den Betrieb der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften in Interpretation der Vorschriften der Civil Aeronautics Act und stellt dem Board

¹⁾ Vgl. im einzelnen: The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 201.

²⁾ Civil Aeronautics Board, Annual Report, 1948, Washington GPO 1949, S. 44.

auf Grund seiner Untersuchungen sämtliche technischen und ökonomischen Unterlagen zur Verfügung, welche dieses zur Lösung der ihm übertragenen Aufgaben benötigt.

2. Das Bureau of Hearing Examiners ist für die Durchführung aller Verhandlungen vor dem Board zuständig.
3. Das Bureau of Safety Regulation hat die Aufgabe, die Sicherheitsvorschriften ständig den neuesten Anforderungen anzupassen.
4. Das Bureau of Safety Investigation erforscht die Ursachen von Flugzeugunglücken.
5. Das Office of the General Counsel ist für Fragen rechtlicher Natur zuständig und vertritt das Board insbesondere vor den ordentlichen Gerichten.
6. Das Office of Enforcement ergreift in Ahndung von Verletzungen der Civil Aeronautics Act die geeigneten Massnahmen.

Das Civil Aeronautics Board wies am 1. Juli 1952 einen Personalbestand von 870 Personen auf¹⁾.

B. Das Verfahren vor dem CAB

Die Verfahren vor dem Civil Aeronautics Board – z. B. wenn ein Luftverkehrsunternehmen um die Konzessionierung einer neuen Route nachsucht – wickeln sich in folgender Weise ab²⁾:

1. Petition Initiating Action: Einreichung des Gesuchs beim Civil Aeronautics Board.
2. Prehearing Conference: Festlegung des Problems mit allen interessierten Parteien³⁾ und Besprechung des Verfahrens in formeller Hinsicht.
3. Hearing: Verhandlung unter der Leitung eines Hearing Examiner des CAB, wobei alle Parteien ihr Material vorlegen und ihre Zeugen gegenseitig ins Kreuzverhör nehmen können.
4. Report on Hearing: Anträge der Parteien zuhanden des Examiner; Bericht des Examiner über das Hearing und die

¹⁾ Nach Angabe des Civil Aeronautics Board.

²⁾ Civil Aeronautics Board, Annual Report, 1951, Washington GPO 1952, S. 12.

³⁾ Jedermann kann sich an einem Verfahren vor dem CAB beteiligen; als Parteien treten vor allem auf: andere Luftverkehrsunternehmen, Eisenbahnen und Schiffsgesellschaften, Städte, Handelskammern, die Postverwaltung, das Verteidigungsdepartement etc.

Parteianträge mit seiner eigenen Stellungnahme, zuhanden des Board.

5. Brief and Excerptions to Examiner's Report: Schriftliche Stellungnahme der Parteien zum Bericht des Examiner, zuhanden des Board.
6. Oral Argument before the Board: Mündliche Plädoyers der Parteien auf Grund allen bisher im Verfahren gesammelten Materials, vor dem Board.
7. Board Deliberation and Decision: Beratung des Board, Veröffentlichung eines begründeten Entscheides (Opinion and Order).

In materieller Hinsicht ist der Entscheid des Board, sofern er den inneramerikanischen Linienverkehr betrifft, endgültig; Beschlüsse im Zusammenhang mit dem internationalen amerikanischen Luftverkehr bedürfen in jedem Fall noch der Genehmigung des Präsidenten der USA. Wird hingegen ein Entscheid des Board in formeller Beziehung in Zweifel gezogen, so steht der Weg der Appellation an die ordentlichen Gerichtshöfe offen.

2. Die Civil Aeronautics Administration (CAA)

Die Civil Aeronautics Administration unter der Leitung des Administrators ist dem Department of Commerce direkt eingegliedert. Sie hat in der Hauptsache folgende Funktionen ¹⁾:

1. Planung und Bau von Flugplätzen (in Anwendung des staatlichen Hilfsprogramms unter der Federal Airport Act von 1946), sowie Anlage und Betrieb von Navigationshilfen und anderen Flugsicherungsanlagen im Rahmen der Förderung des Federal Airways System.
2. Überwachung der gesamten amerikanischen Zivilluftfahrt (in Anwendung der Civil Air Regulations des CAB) durch Kontrolle von Fliegern, Flugzeugen, Flugplätzen und Flugsicherungsanlagen zur Förderung der allgemeinen Sicherheit im Luftverkehr.

Dementsprechend gliedert sich die Civil Aeronautics Administration verwaltungstechnisch in das Office of Federal Airways, das Office of Aviation Safety und das Office of Aviation Development.

¹⁾ Nicholson, a. a. O., S. 64–68.

Die Civil Aeronautics Administration unterhielt am 1. Juli 1952 einen Stab von 18 935 Angestellten ¹⁾).

3. Andere Organe

A. Das State Department

Bei der Formulierung der internationalen Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten fallen dem Staatsdepartement wichtige Funktionen zu. Das Office of Transportation and Communications Policy des State Department vertritt die Interessen des amerikanischen Luftverkehrs im Ausland, indem es mit fremden Staaten über die Gewährung von Landerechten im Rahmen der fünf Luftfreiheiten an amerikanische Gesellschaften verhandelt, und es hat massgeblichen Einfluss auf die Vertretung der USA in der International Civil Aviation Organization. Ausserdem berät das Staatsdepartement den Präsidenten der USA über die politischen Aspekte von Entscheidungen im Luftverkehr, die in den Kompetenzbereich des Präsidenten fallen.

B. Das Air Coordinating Committee

Das andauernde Wachstum des Luftverkehrs mit seinen Ausstrahlungen auf das wirtschaftliche, politische und militärische Leben der ganzen Nation hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass sich ein immer weiterer Kreis von staatlichen Organen am Luftverkehr interessiert. Damit alle diese Stellen eine gemeinsame Plattform für Meinungsaustausch und Meinungsbildung finden können, wurde auf Weisung des Präsidenten im Jahre 1946 das Air Coordinating Committee gegründet, welchem je ein Vertreter des Handelsdepartements (bzw. der Civil Aeronautics Administration), des Staatsdepartements, der Luftwaffe, der Flotte, der Postverwaltung, des Schatzamtes, des Civil Aeronautics Board und des National Security Resources Board angehören. Das Komitee hat nur beratende Funktionen; es erörtert allgemeine Koordinationsprobleme und kann spezielle Aspekte der amerikanischen Luftverkehrspolitik prüfen ²⁾).

¹⁾ Nach Angabe der Civil Aeronautics Administration.

²⁾ G. Brownell, The Air Coordinating Committee – A Problem in Federal Staff Work, Chicago 1947.

IV. Die ökonomischen Bestimmungen der Civil Aeronautics Act

Die staatliche Intervention in den amerikanischen Luftverkehr, gestützt auf die entsprechenden Bestimmungen der Civil Aeronautics Act, schliesst in umfassender Weise sowohl die direkte Kontrolle des Angebots als auch die Regulierung der Instrumente des wirtschaftlichen Wettbewerbs im amerikanischen Luftverkehr ein.

1. Die Kontrolle des Angebots durch das Certificate of Public Convenience and Necessity

Die Civil Aeronautics Act untersagt es jeglichem Unternehmen, im amerikanischen Luftverkehr tätig zu sein, es sei denn, es besitze ein gültiges Certificate of Public Convenience and Necessity für die betreffenden Strecken ¹⁾. Ein solches Routenzertifikat ist auf unbeschränkte Zeit hinaus gültig ²⁾ und kann nur bei absichtlicher Verletzung von Vorschriften der Civil Aeronautics Act durch den Träger des Zertifikates aufgehoben und einem anderen Unternehmen übertragen werden ³⁾. Andererseits darf, bzw. muss ein Luftverkehrsunternehmen den Betrieb auf einer konzessionierten Strecke nur dann einstellen, wenn dies vom CAB als im öffentlichen Interesse liegend erachtet wird ⁴⁾. Das CAB vermag aber auch aktiv in die Gestaltung des Luftstreckensystems einzugreifen, indem es durch Änderung des Zertifikates die Ausdehnung von Routen vorschreiben kann, auch wenn das betroffene Unternehmen nicht darum nachgesucht oder sich damit einverstanden erklärt hat ⁵⁾.

Während für den inneramerikanischen Luftverkehr das CAB als einzige und letzte Instanz zur Ausstellung von Routenzertifikaten berechtigt ist, muss bei der Konzessionierung von ins Ausland führenden Strecken in jedem Fall noch die Genehmigung des Präsi-

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 401 (a).

²⁾ Ebenda, sect. 401 (g).

³⁾ Ebenda, sect. 401 (h).

⁴⁾ Ebenda, sect. 401 (k).

⁵⁾ Die in sect. 401 (h) (k) enthaltenen Vollmachten erscheinen laut Interpretation des CAB immerhin insofern beschränkt, als das Board Routen-Extensionen gegen den Wunsch und Willen eines Unternehmens nur dann durchsetzen kann, wenn dadurch der Charakter des Routensystems des betreffenden Unternehmens nicht substantiell verändert wird: Pan American Grace Airways Terminal Investigation, 4 CAB 670 (1944), 673.

dentem der Vereinigten Staaten eingeholt werden¹⁾. Die Vollmachten des Präsidenten beschränken sich dabei keineswegs bloss auf Zustimmung oder Ablehnung von Zertifikationsentscheiden des CAB, sondern reichen weit darüber hinaus, indem sie es ihm gestatten, dem CAB auch positive Anweisungen hinsichtlich der Zertifizierung gewisser Luftverkehrsunternehmen auf bestimmten Routen zu erteilen.

Durch das Mittel der Zertifizierung unterliegen somit die Anzahl von Unternehmen und deren Stellung auf dem Markt (d. h. deren Substitutionsbeziehungen) einer wirksamen direkten Kontrolle des Staates²⁾. – Worin bestehen nun aber die Voraussetzungen zur Gewährung eines solchen Zertifikates, welche den Eintritt in den Markt eines bis anhin nicht im Luftverkehr stehenden Unternehmens oder den Betrieb neuer Routen durch ein altes Unternehmen ermöglichen³⁾? Die Civil Aeronautics Act stellt hierzu zwei Bedingungen auf⁴⁾:

1. «that such transportation is required by Public Convenience and Necessity»;
2. «that the applicant is fit, willing, and able to perform such transportation properly».

A. Die Voraussetzungen zur Erfüllung der Public Convenience and Necessity: die Declaration of Policy

Es besteht keine unbedingte und eindeutige Formel, welche aussagt, wann die Voraussetzung der Public Convenience and Necessity erfüllt ist. Obgleich der Begriff als solcher an und für sich

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 801.

²⁾ Unter einer generellen Ausnahmebestimmung (general exemption) in sect. 496 (b) ist das CAB berechtigt, ein Unternehmen von sämtlichen obigen Bestimmungen (mit Ausnahme von sect. 801) auszunehmen, sofern die Durchsetzung der Klauseln eine ungerechtfertigte Belastung des Unternehmens im Widerspruch zum öffentlichen Interesse bedeuten würde.

³⁾ In Würdigung der ideellen und materiellen Pionierleistungen der bereits vor Inkrafttreten der Civil Aeronautics Act tätigen Luftverkehrsunternehmen wurde die sog. Grossvater-Klausel (Grandfather Clause) in das Gesetz eingebaut. Dementsprechend hatte jedes Unternehmen, welches bereits vor 1938 während längerer Zeit erfolgreich gearbeitet hatte, im vornherein Anrecht auf die Zuerkennung der entsprechenden Routenzertifikate: The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 401 (e).

⁴⁾ Ebenda, sect. 401 (d).

sehr elastisch ausgelegt werden kann¹⁾, ermöglichen es gewisse, von der Civil Aeronautics Act aufgestellte Richtlinien, diese Frage in jedem einzelnen Fall zu entscheiden²⁾.

Als derartiges Kriterium kommt in erster Linie die *Declaration of Policy* der Civil Aeronautics Act in Frage. Ihrer grundsätzlichen Bedeutung wegen sei sie nachstehend im Originalwortlaut wiedergegeben.

Im öffentlichen Interesse, und damit in Übereinstimmung mit der Public Convenience and Necessity, stehen, «amongst other things»³⁾:

- a) The encouragement and development of an air-transportation system properly adapted to the present and future needs of the foreign and domestic commerce of the United States, of the Postal Service, and of National Defense;
- b) The regulation of air-transportation in such a manner as to recognize and preserve the inherent advantages of, assure the highest degree of safety in, and foster sound economic conditions in, such transportation, and to improve the relations between, and coordinate transportation by, air carriers;
- c) The promotion of adequate, economical, and efficient service by air carriers at reasonable charges, without unjust discriminations, undue preferences or advantages, or unfair and destructive competitive practices;
- d) *Competition to the extent necessary to assure the sound development of an air-transportation system properly adapted to the needs of the foreign and domestic commerce of the United States, of the Postal Service, and of National Defense;*
- e) The regulation of air commerce in such a manner as to best promote its development and safety; and
- f) The encouragement and development of civil aeronautics.

Paragraph a) formuliert die allgemeine Grundkonzeption der staatlichen amerikanischen Luftverkehrspolitik, nämlich die aktive Förderung des Luftverkehrs entsprechend den Bedürfnissen der Nation, während die übrigen Abschnitte wegweisende Bestimmungen zur Erreichung dieses Ziels darstellen.

Besondere Bedeutung kommt dem Paragraphen d) zu, welcher die Funktion der Konkurrenz umschreibt. Im öffentlichen Interesse liegt demnach «Wettbewerb in dem Ausmass, wie es eine gesunde

¹⁾ Thomas umschreibt den Begriff der Public Convenience and Necessity mit «a reasonable public convenience which would meet a reasonable public need». Vgl.: Thomas, a. a. O., S. 70.

²⁾ Northwest Airlines, Inc., Duluth-Twin Cities Operation, 1 CAA 573 (1940), 577.

³⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 2.

Förderung des Luftverkehrs in Anpassung an die Bedürfnisse des Binnen- und Aussenhandels der Vereinigten Staaten, des Postalischen Dienstes und der Nationalen Verteidigung erfordert».

Die Selbstregulierung des Luftverkehrs durch das freie Spielen des Marktmechanismus erscheint dem Gesetzgeber nicht mehr als gegeben; der freie Wettbewerb wird aufgehoben und durch das Prinzip der regulierten Konkurrenz ersetzt. Die Entscheidung über das wünschbare Ausmass von Wettbewerb wird dabei dem privaten Unternehmer aus der Hand genommen und einem staatlichen Organ, nämlich dem Civil Aeronautics Board, übertragen. Die Verantwortung für die Errichtung und das Funktionieren der neuen Wettbewerbsordnung verlagert sich damit völlig auf die staatliche Planungs- und Koordinationsstelle.

Das Konkurrenzprinzip als solches wird damit natürlich keineswegs aufgehoben; das Gesetz versucht nur, den amerikanischen Luftverkehr sowohl vor der unbeschränkten Konkurrenz einer Laisser-faire-Politik, als auch vor monopolistischer Kontrolle zu schützen. Dem CAB wurde vom Kongress einerseits die Verpflichtung überbunden, den Luftverkehr aktiv durch die Autorisierung von «competition to the extent necessary...» zu fördern; gleichzeitig erhielt es aber anderseits auch die Aufgabe, in restriktiver Hinsicht eine straffe Kontrolle über den amerikanischen Luftverkehr auszuüben, «to avoid the duplication of transportation facilities and services, the wasteful competitive practices, such as the opening of non-productive routes, and other uneconomical results which characterized the development of other modes of transportation prior to the time of their governmental regulation ¹⁾».

Alle Fragen der Regulierung des Wettbewerbs, welchen das CAB gegenübersteht, lassen sich somit auf das Grundproblem zurückführen, einen zweckmässigen Ausgleich zwischen den beiden einander entgegengerichteten Tendenzen – nämlich einer aktiven Förderung des amerikanischen Luftverkehrs und einer restriktiven Regulierung im Sinne der Konzeption des Luftverkehrs als Oeffentlicher Dienst – zu finden.

Im Rahmen der Interpretation der Policy Declaration der Civil Aeronautics Act sind für die Beurteilung der Zweckmässigkeit des Wettbewerbs (und damit zur Erfüllung der Voraussetzungen der

¹⁾ Northwest Airlines, Inc., Duluth-Twin Cities Operation, a. a. O., 578.

Public Convenience and Necessity) eine Reihe von eng miteinander zusammenhängenden Momenten bestimmend ¹⁾):

- a) ob eine neue Routenzertifizierung einem öffentlichen Bedürfnis entspricht;
- b) ob dieses Bedürfnis nicht durch bereits arbeitende Unternehmen befriedigt werden könnte;
- c) ob dieses Bedürfnis vom Gesuchsteller befriedigt werden kann, ohne dass die bereits arbeitenden Unternehmen in Schädigung des öffentlichen Interesses ernsthaft davon betroffen werden; und
- d) ob die dem Staat aus dem Betrieb der vorgeschlagenen Route erwachsenden Kosten von den Vorteilen übertroffen werden, welche sich aus dem Betrieb dieser Routen für das öffentliche Interesse ergeben.

a) Besteht ein öffentliches Bedürfnis?

Der erste Punkt, welcher vom CAB im Zusammenhang mit einer Routenzertifizierung abzuklären ist, besteht in der Frage, ob ein öffentliches Bedürfnis (public need) dafür besteht. Eine Antwort darauf lässt sich nicht generell, einfach mittels Anwendung einer schematischen Formel, erteilen; es gilt vielmehr, eine ganze Reihe von sehr verschiedenartigen Faktoren in Rechnung zu stellen ²⁾). Umfangreiche statistische Unterlagen sind zu prüfen, und eine Analyse der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur der Einzugsgebiete für die neue Route soll darüber Aufschluss erteilen, ob das Verkehrspotential die Konzessionierung rechtfertigen würde. Die Ausstellung von Routenzertifikaten kann nur dann erfolgen, wenn ein bestimmtes minimales Verkehrspotential vorhanden ist; die Forderung nach Konkurrenz im Sinne der Policy Declaration der Civil Aeronautics Act ist für die Feststellung des öffentlichen Bedürfnisses nicht der ausschlaggebende Faktor: *nur um des Wettbewerbs willen, d. h. ohne genügendes Verkehrspotential* ³⁾, kann eine Zertifizierung nicht vorgenommen werden ⁴⁾).

¹⁾ United Airlines Transport Corp., Red Bluff Operation, 1 CAA 776 (1940), 779–780.

²⁾ Continental Airlines, Inc., Roswell–Hoobs–Carlsbad–Operation, 1 CAA 599 (1940), 600–601.

³⁾ Leistungsverbesserungen durch Einführung von durchgehenden Verbindungen und Non-Stop-Routen müssen dabei angemessen bewertet werden.

⁴⁾ Northeast Airlines, Inc., Route Extensions, 4 CAB 686 (1944), 690.

Andererseits darf das CAB nicht nur das Bedürfnis der direkt betroffenen Gegend gesondert ins Auge fassen, sondern muss es immer wieder zum nationalen Gesamtinteresse – in Interpretation der Policy Declaration der Civil Aeronautics Act – in Beziehung setzen. Dabei gilt es, auch die *zukünftigen* Bedürfnisse des amerikanischen Binnen- und Aussenhandels, des Postalischen Dienstes und der Nationalen Verteidigung richtig einzuschätzen. Die staatliche Förderung des Luftverkehrs darf nicht Selbstzweck sein: durch Verbesserung der Luftverkehrsverbindungen sollen – ähnlich wie früher bei den Eisenbahnen – möglichst starke Anreize zur wirtschaftlichen Entfaltung eines Landesteils vermittelt werden, was sich letzten Endes wiederum auch für das Luftverkehrsunternehmen in Frequenzsteigerungen und erhöhten Verkehrseinnahmen auswirken dürfte ¹⁾.

b) Könnten bereits zertifizierte Verkehrsunternehmen dieses öffentliche Bedürfnis nicht auch befriedigen?

Hat das Civil Aeronautics Board das öffentliche Bedürfnis nach zusätzlichen Verkehrsleistungen bejaht, so muss in einem nächsten Schritt die Frage abgeklärt werden, in welchem Ausmass bereits im Betrieb stehende Verkehrsmittel die Nachfrage zu befriedigen vermögen. Dies erfordert Unterlagen nicht nur über die bestehenden Luftverbindungen, sondern insbesondere auch über die Struktur von Eisenbahn-, Motorfahrzeug- oder Schiffsverkehr in der betreffenden Gegend. Das CAB hat zu prüfen, ob die bestehenden Verkehrsmittel aus Mangel an Initiative und Interesse sich nicht für die bessere Erschliessung des Verkehrspotentials einsetzen oder ob sie dies ihrer Natur nach nicht vermögen ²⁾.

c) Wird die Zertifizierung neuer Routen auf bereits bestehende Unternehmen volkswirtschaftlich gesehen ungünstige Auswirkungen haben?

In Anbetracht des bereits sehr dichten Verkehrsnetzes der Vereinigten Staaten lässt es sich praktisch nicht umgehen, dass die

¹⁾ Pa. Central Airlines Corp., Norfolk-Knoxville Route, 2 CAB 207 (1940), 221.

²⁾ All American Aviation, Inc., Pick-up and Delivery Service, 2 CAB 133 (1940), 150: In gebirgigen Landesgegenden z. B., wo der Verkehr auf dem Boden nur langsam vor sich gehen kann, ist das Bedürfnis nach zusätzlichen Luftverkehrsverbindungen in besonderem Masse gegeben.

Neueinführung zusätzlicher Verkehrsverbindungen den Betrieb von bereits bestehenden Unternehmen in gewissem Umfang konkurrenziert. Nur in den seltensten Fällen wird eine neue Luftverkehrslinie nicht auch etwelchen Verkehr von Unternehmen, die nun vermehrt in indirektem Wettbewerb stehen, abziehen; die damit verbundene Schmälerung der Einnahmen kann aber unter Umständen zu einer ernsthaften Gefährdung der ökonomischen Stabilität des betreffenden Unternehmens führen, was letzten Endes auch für das Gesamtsystem des Luftverkehrs von Schaden sein müsste. Nur wenn nach Ansicht des CAB die Vorteile der Neuzertifizierung schwerer wiegen als die eben erwähnten Nachteile, ist der Tatbestand der *Public Convenience and Necessity* erfüllt ¹⁾).

Besonders heikel ist die Entscheidung dann, wenn es sich um die Neuzertifizierung von direktem Wettbewerb handelt. Die Frage nach der Zweckmässigkeit einer doppelten oder gar mehrfachen Linienführung zwischen zwei Orten ist seit jeher im Mittelpunkt aller Auseinandersetzungen um die Auslegung der Konkurrenzvorschriften der *Policy Declaration* der *Civil Aeronautics Act* gestanden. Rechtfertigt es sich, trotz der zu erwartenden Mehrkosten angesichts der erhofften Vorteile auf lange Sicht mehr als ein einziges Unternehmen auf der gleichen Strecke zu zertifizieren? Das Gesetz erteilt darauf keine allgemeingültige Antwort; wohl wird «unökonomischer» Wettbewerb abgelehnt, aber anderseits wird doch das Konkurrenzprinzip zur Entwicklung und Förderung des Luftverkehrs ausdrücklich bejaht ²⁾. Ein Entscheid lässt sich deshalb nur für jeden Fall gesondert und ausschliesslich auf Grund der dabei vorgelegten Unterlagen vornehmen; die Aufstellung allgemeiner Grundsätze ist in diesem Zusammenhang weder möglich noch erwünscht ³⁾.

¹⁾ National Airlines, Inc., Daytona Beach-Jacksonville Operation, 1 CAA 612 (1940), 618.

²⁾ Transcontinental and Western Airline, Inc., North and Southern California Services, Supplemental Opinion, 4 CAB 373 (1943), 375: «...since competition in itself presents an incentive to improved service and technological development, there would be a strong, although not conclusive, presumption in favor of competition on any route which offered sufficient traffic to support competitive services without unreasonable increase of operating costs.»

³⁾ Transcontinental and Western Airline, Inc., North and South Californian Services, 4 CAB 254 (1943), 264.

d) Machen die der Öffentlichkeit erwachsenden Vorteile die dem Staat zusätzlich entstehenden Kosten wett?

Die Einführung neuer Luftverkehrsverbindungen bedingt in fast allen Fällen erhebliche staatliche Zuwendungen, welche nicht nur in Form direkter Subventionen an die Luftverkehrsgesellschaften gehen, sondern auch indirekt für die Errichtung von Flughäfen und Flugsicherungsanlagen ausgeschüttet werden. Immerhin darf nicht übersehen werden, dass die Anlagen der Bodenorganisation nicht nur dem kommerziellen Luftverkehr, sondern auch den übrigen Zweigen der Zivilluftfahrt und insbesondere der Luftwaffe zugute kommen, dass also nur ein Teil dieser Beträge dem kommerziellen Luftverkehr anzulasten ist. Die dem Staat erwachsende Belastung ergibt sich somit aus einer Gegenüberstellung der erwarteten Verkehrseinnahmen und den nach den angeführten Gesichtspunkten errechneten Gesamtkosten für die Erschliessung einer neuen Route und muss dann mit den der Öffentlichkeit erwachsenden Vorteilen abgewogen werden. Auch hier ist es jedoch wiederum ausgeschlossen, das Verhältnis zwischen Kosten und Ertrag in Formeln zu kleiden ¹⁾.

Das Civil Aeronautics Board glaubt an die zunehmende Eigenwirtschaftlichkeit des amerikanischen Luftverkehrs. Wenn deshalb auch ein subventionsfreier Betrieb neuer Strecken bei Beginn und in den ersten Stadien der Entwicklung nicht erwartet werden darf, so muss immerhin begründete Aussicht bestehen, dass der Anteil der kommerziellen Einnahmen auf den neuen Routen zunehmen wird, was umgekehrt auf die Dauer eine Einschränkung der staatlichen Hilfe ermöglichen sollte; andernfalls würde sich eine Zertifizierung einer neuen Route, welche auf unabsehbare Zeit hinaus stark subventioniert werden müsste, nur in besonderen Ausnahmefällen, z. B. in Berücksichtigung von Bedürfnissen der Landesverteidigung, rechtfertigen ²⁾.

¹⁾ Continental Airlines, Inc., Roswell-Hoobs-Carlsbad Operation, a. a. O., 601-602: «...and there could in any event be no rigid standard relating the amount of increase of public convenience so determined to the amount of governmental expenditure that it would justify.»

²⁾ Northwest Airlines, Inc., Duluth-Twin Cities Operation, a. a. O. 579.

B. Die Voraussetzungen zur Erfüllung der Fitness, Willingness, and Ability

Neben der Feststellung des öffentlichen Bedürfnisses und Interesses im Sinne der Public Convenience and Necessity muss sich ein Gesuchsteller über «Eignung, Bereitschaft und Fähigkeit» zum Betrieb der neuen Route ausweisen. Das Unternehmen muss einerseits über die technischen Voraussetzungen zum Betrieb einer neuen Strecke verfügen, andererseits aber auch vom finanziellen Standpunkt aus allen Anforderungen gerecht werden ¹⁾. Im Falle des Eintritts neuer Firmen auf den Markt werden genaue Angaben über die finanzielle Struktur des Unternehmens (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung etc.) verlangt. Darüber hinaus sind von kompetenter Seite ausgearbeitete Operationspläne für die neuen Routen vorzulegen ²⁾. Bei bereits auf anderen Routen konzessionierten Unternehmen ist die Bedingung des «fit, willing, and able» meistens im vornherein dadurch gegeben, dass die auf alten Strecken erfolgreiche Betriebsführung in Verbindung mit einer gesunden finanziellen Struktur den Tatbestand der Fitness, Willingness, and Ability als erfüllt erscheinen lässt ³⁾.

Bewerben sich, was sehr häufig vorkommt, zwei oder mehrere Unternehmen um die gleiche Route, so kann es sehr wohl geschehen, dass alle die erforderlichen Bedingungen erfüllen. Die Entscheidung muss dann zugunsten desjenigen Unternehmens fallen, von welchem das CAB erwartet, dass es dem öffentlichen Interesse am besten zu dienen imstande ist ⁴⁾.

¹⁾ Pan American Airways Company, New Zealand Operations, 1 CAA 695 (1940), 711: «The fitness, willingness, and ability of the applicant to perform the proposed service involves the question of its competency to operate the proposed route, and the question of its financial capacity to do so.»

²⁾ Pan American Airways Company, Transatlantic Operations, 1 CAA 118 (1939), 123–128.

³⁾ Pennsylvania–Central Airlines Corp., Youngstown–Erie–Buffalo Operations, 1 CAA 811 (1940), 821.

⁴⁾ Thomas erwähnt folgende Punkte: «The amount of consideration one carrier may have given to the establishment and operation of the proposed route; lower cost of operation; whether or not the new service will form an existing part of a carrier's route; and the flow of traffic from the new route to that already in operation.»

Thomas, a. a. o., S. 82.

2. Die Regulierung der Instrumente des Wettbewerbs

A. Die Kontrolle der Personen- und Frachttarife

Im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf ist ein Grossunternehmen oft versucht, in Anwendung der Preisstrategie durch drastische Tarifsenkungen unter die eigenen Kosten kleine Unternehmen, welche auf die Dauer nicht mithalten können, aus dem Markt zu werfen. Die Verhältnisse im amerikanischen Luftverkehr würden solchen Tendenzen zu unökonomischen Preiskriegen noch Vorschub leisten, da die Luftverkehrsgesellschaften einfach versuchen könnten, sich später auf dem Rücken des Staates wiederum zu sanieren, d. h. ihre Verluste durch zusätzliche Subventionsansprüche wieder wettzumachen. Zum Schutze vor zu niedrigen, bzw. zu hohen Tarifen ermächtigt deshalb die Civil Aeronautics Act das amerikanische Luftamt, eine strenge Kontrolle über alle Personen- und Frachttarife im *inneramerikanischen* Verkehr auszuüben. Jedes Luftverkehrsunternehmen ist verpflichtet, dem CAB sämtliche Tarife zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen ¹⁾. Diese Tarife sind dann auf das strikteste zu befolgen; Spezialrabatte, Diskonte etc. sind untersagt, und die Ausstellung von Freikarten ist an genau umschriebene Voraussetzungen gebunden ²⁾.

Die Civil Aeronautics Act schreibt vor, dass die Tarife «gerecht und angemessen» («just and reasonable») sein müssen. Ist dies nach Ansicht des Board nicht der Fall, so kann es neue allgemeinverbindliche Tarife bestimmen ³⁾. Zur Festlegung eines «gerechten und angemessenen» Tarifs sind folgende Kriterien bestimmend ⁴⁾:

1. The effect of such rates upon the movement of traffic;
2. The need in the public interest of adequate and efficient transportation of persons and property by air carriers at the lowest cost consistent with the furnishing of such service;
3. Such standard respecting the character and quality of service to be rendered by air carriers as may be prescribed or pursuant to law;
4. The inherent advantages of transportation by aircraft; and
5. The need of each carrier for revenue sufficient to enable such carrier, under honest, economical, and efficient management, to provide adequate and efficient air carrier service.

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 403 (a) (b).

²⁾ Ebenda, sect. 403 (a).

³⁾ Ebenda, sect. 1002 (d) (f) (g) (h).

⁴⁾ Ebenda, sect. 1002 (e).

Diese Vorschriften des Gesetzes gehen offensichtlich über den Charakter einer allgemeinen Wegleitung nicht hinaus und lassen dem CAB weiten Spielraum, was nun im einzelnen Fall ein angemessener und gerechter Tarif sein soll. Jedenfalls wird aber dem Board damit die Möglichkeit gegeben, Preiskonkurrenz durch die Allgemeinverbindlicherklärung bestimmter Tarife für Unternehmen, welche in mehr oder weniger direktem Wettbewerb zueinander stehen, auszuschalten ¹⁾).

Immerhin besteht bei der Tarifkontrolle des amerikanischen Luftverkehrs eine grosse Lücke: das CAB hat nämlich keine Vollmacht, die Tarife derjenigen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften direkt zu kontrollieren, welche im *internationalen* Verkehr tätig sind. Der Gesetzgeber hatte 1938 bei der Aufstellung der Civil Aeronautics Act die Auffassung vertreten, eine staatliche Tarifregulierung im internationalen Verkehr müsste die amerikanischen Unternehmen in ihrer Handlungsfreiheit zur Bekämpfung der ausländischen Konkurrenz ungebührlich einschränken. Eine gewisse indirekte Kontrolle vermag das CAB zwar durch die Kontrolle der IATA ²⁾ -Tarif-Konferenzen auszuüben: jeder IATA-Tarif muss dem Board vorgelegt werden, ehe er für die amerikanischen internationalen Luftverkehrsgesellschaften verbindlich wird. IATA-Tarife sind jedoch von einstimmigem Beschluss sämtlicher beteiligter Unternehmen abhängig; stimmen nicht alle IATA-Gesellschaften einem geplanten Tarif zu, so entsteht eine sog. «open rate»-Situation, in welcher jedes Unternehmen den ihm wünschbar erscheinenden Tarif anwenden kann. In einem solchen Fall verliert das CAB jegliche Kontrolle über die Tarifpolitik der amerikanischen Unternehmen. Ausländische Luftverkehrsgesellschaften befürchten nun, dass ein amerikanisches Unternehmen durch Ablehnung eines bestimmten IATA-Tarifs absichtlich eine «open rate»-Situation herbeiführen könnte, was ihm dann freie Bahn zu Dumping-Ta-

¹⁾ In der Praxis ist die Preiskonkurrenz zwischen den konzessionierten Unternehmen des inneramerikanischen Linienverkehrs aber auch schon deshalb verunmöglicht, weil sie alle Mitglieder eines Preiskartells, der Air Transport Association of America, sind.

²⁾ IATA: International Air Transport Association: die Kartellorganisation der internationalen Luftverkehrsgesellschaften, welche die Preiskonkurrenz im konzessionierten internationalen Luftverkehr ausschliesst.

rifen geben würde ¹⁾). Die ausländischen Unternehmen wären dann gezwungen, Tarife unter ihren eigenen Kosten anzusetzen, was zu Verlusten führen müsste, die nur durch vermehrte staatliche Subventionen gedeckt werden könnten. Die Folge davon wäre ein sich immer steigender internationaler Wettlauf der Subventionen mit den schädlichsten Konsequenzen für eine gesunde Weiterentwicklung des Luftverkehrs ²⁾).

Durch eine direkte Tarifkontrolle seitens des CAB wäre den internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften jede Möglichkeit, eine solche Entwicklung einzuleiten, von vornherein genommen. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs bemüht sich deshalb das CAB um eine Ergänzung der Civil Aeronautics Act im obigen Sinn, ohne dass der amerikanische Kongress bis Ende 1952 jedoch die entsprechenden Vorlagen genehmigt hätte ³⁾).

B. Die Kontrolle der Geschäftspraktiken

Die ökonomische Regulierung des amerikanischen Luftverkehrs wird durch die Kompetenzen des Civil Aeronautics Board, die Geschäftspraktiken der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften zu überwachen, vervollständigt. Das CAB schreibt allgemeinverbindliche Normen über das Führen der Verkehrsstatistiken und der Buchhaltung vor, behält sich die Genehmigung von Zusammenschlüssen von Unternehmen vor, kontrolliert sämtliche Abmachungen und Abreden und wacht darüber, dass keine unfairen Konkurrenzmethoden zur Anwendung gelangen.

a) Zusammenschlüsse

Hat bei der Ausstellung von Routenzertifikaten das CAB darüber zu wachen, dass keine unökonomische Konkurrenz im Sinne

¹⁾ In der Praxis ist dieses Problem sehr aktuell: 1945 drohte z. B. die PAA mit einer 60%igen Senkung der Tarife im Transatlantikverkehr.

²⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang: O. Lissitzyn, *International Air Transport and National Policy*, New York 1948, S. 228–235.

³⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, *Civil Aeronautics Act Amendments, Hearings*, 81st Congress, Washington GPO 1949; Civil Aeronautics Board, *Annual Report*, 1950, Washington GPO 1951, S. 47–48.

der Civil Aeronautics Act entsteht, so muss es umgekehrt auch die Möglichkeit verhindern, dass einzelne Unternehmen in Anwendung von Koalitionsstrategie monopolistische Positionen erringen können. Alle Formen von Zusammenschlüssen (consolidations, mergers, acquisitions of control, purchases, leases, operating contracts) sind deshalb laut Civil Aeronautics Act untersagt¹⁾, es sei denn, ein solcher Zusammenschluss entspreche dem öffentlichen Interesse²⁾. Dabei stellt die Civil Aeronautics Act aber ausdrücklich fest, dass solche Zusammenschlüsse dann nicht gestattet sind, wenn dadurch der Wettbewerb eingeengt wird, Monopolgebilde entstehen oder eine dritte unbeteiligte Partei in Mitleidenschaft gezogen wird³⁾. Zusammenschlüsse liegen deshalb in erster Linie bei solchen Unternehmen im öffentlichen Interesse, welche Leistungen komplementärer Natur anbieten.

Unter die Fusionsklausel fallen nicht nur Zusammenschlüsse zwischen amerikanischen Unternehmen, sondern auch diejenigen Fälle, bei welchen amerikanische Unternehmen die Kontrolle über ausländische Luftverkehrsgesellschaften zu gewinnen trachten; könnte doch sonst ein internationales amerikanisches Luftverkehrsunternehmen die Notwendigkeit, ein CAB-Routenzertifikat zu erhalten, auf einfache Weise umgehen³⁾. Dieselben Bestimmungen gelten aber auch für alle anderen Verkehrsträger, welche sich am Luftverkehr zu beteiligen suchen; darüber hinaus muss hier noch die weitere Voraussetzung erfüllt sein, dass dieser andere Verkehrsträger in zweckmässiger Ergänzung seines eigenen Betriebs Flugzeuge zum allgemeinen öffentlichen Vorteil einzusetzen vermag und die Konkurrenz dadurch nicht eingeschränkt wird⁴⁾.

Die Vollmacht des CAB beschränkt sich allerdings nicht nur auf die passive Zustimmung oder Verweigerung eines Zusammenschlusses. Das Board vermag auch auf eigene Initiative hin solche Zusammenschlüsse zu veranlassen. Dies geschieht derart, dass die

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 408 (a).

²⁾ Ebenda, sect. 408 (b).

³⁾ American Export Airlines, Inc., Acquisition of Taca, S. A., 3 CAB 216 (1941), 218.

⁴⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 408 (b). Vgl. hierzu auch: US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation: By Steamship Operators, By a Consolidated Air Carrier, Hearings, 80th Congress, Washington GPO 1947, S. 849-856.

betreffenden Unternehmen angewiesen werden, Gründe vorzubringen, weshalb eine Fusion *nicht* im öffentlichen Interesse läge. Befriedigen die in diesem Sinne vorgelegten Unterlagen das CAB nicht, so wird den betreffenden Gesellschaften der Zusammenschluss nahegelegt. Eine direkte Anweisung in Form eines Befehls auf Zusammenschluss zu erlassen, liegt nicht in der Macht des Board ¹⁾; mittelbar vermag es jedoch durch eine entsprechende Subventionierungspolitik seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen.

b) Personalunion in Verwaltung und Geschäftsleitung

Die Civil Aeronautics Act untersagt die sog. «Interlocking Relationships» ²⁾; es ist einem Mitglied der Verwaltung oder der Geschäftsleitung eines Luftverkehrsunternehmens nicht gestattet – weder direkt noch indirekt durch Vertreter –, gleichzeitig Direktor, Verwaltungsrat oder Hauptaktionär (d. h. im Besitz der Aktienmehrheit) eines anderen Luftverkehrsunternehmens zu sein. Das Verbot der Personalunion gilt jedoch nicht nur innerhalb des Luftverkehrs selbst, sondern es bezieht sich auch auf alle Firmen, die mit der Luftfahrt in Zusammenhang stehen, d. h. insbesondere die Flugzeug- und Flugzeugmotorenindustrie. Eine Aufhebung dieser, in der Praxis streng durchgesetzten Bestimmung kommt nur in seltenen Fällen dann in Frage, wenn der Beweis erbracht worden ist, dass das öffentliche Interesse durch eine solche Personalunion nicht geschädigt wird.

c) Unfaire Wettbewerbsmethoden

Das Civil Aeronautics Board hat das Recht, aus eigener Initiative oder auf Klage eines Luftverkehrsunternehmens hin eine Untersuchung anzuordnen, ob eine bestimmte Gesellschaft unfaire Geschäftspraktiken oder Konkurrenzmethoden (z. B. irreführende Reklame, Umgehung von Vorschriften der Civil Aeronautics Act

¹⁾ Da sämtliche amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften ausschliesslich mit Privatkapital finanziert sind, muss jede Änderung in der Struktur des Unternehmens natürlich von der Mehrheit der Aktionäre gebilligt werden.

²⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 409.

etc.) angewendet. Wenn ja, so erteilt das Board unter Androhung von Sanktionen die Weisung, von solchen Methoden unverzüglich Abstand zu nehmen ¹⁾).

d) Verträge

Der Abschluss von Verträgen jeglicher Art (z. B. Poolverträge, Abkommen zur gegenseitigen Benützung technischer Anlagen etc.) bedarf der Genehmigung des CAB, welche nur dann erteilt wird, wenn solche Abkommen dem öffentlichen Interesse nicht widersprechen ²⁾).

3. Die Subventionierung als Instrument zur aktiven Lenkung der Konkurrenz

Zur Gestaltung eines Luftverkehrssystems, wie es der staatlichen Planungsbehörde vorschwebt, genügt es nicht, den verschiedenen Unternehmen einfach die entsprechenden Routenzertifikate auszustellen; insbesondere in denjenigen Fällen, wo ein Luftverkehrsunternehmen Funktionen als Öffentlicher Dienst zu erfüllen hat, bedarf es der finanziellen Rückendeckung durch den Staat. Erst die Möglichkeit der Gewährung von Subventionen für vorgeschriebene Leistungen verschafft den interventionistischen Massnahmen des amerikanischen Luftamtes einen realen Hintergrund und ermöglicht es, die staatliche Luftverkehrspolitik in der Wirklichkeit durchzusetzen.

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern, in denen der Staat den Luftverkehrsgesellschaften gewisse feste Beträge zusichert oder gar direkte Defizitgarantien übernimmt, werden in den Vereinigten Staaten die Subventionen zugunsten des Luftverkehrs ³⁾ traditionellerweise *ausschliesslich in Form übermässiger Entschädigungen für die Beförderung von Luftpost* ausgeschüttet. In den Genuss der direkten staatlichen Hilfe gelangen deshalb nur die zur Postbeförderung konzessionierten Unternehmen.

Bei der Berechnung der Postentschädigungen an die Luftver-

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 411.

²⁾ Ebenda, sect. 412.

³⁾ Es handelt sich dabei ausschliesslich um diejenigen staatlichen Unterstützungen, welche dem kommerziellen Luftverkehr direkt zur Verfügung gestellt werden; alle indirekten öffentlichen Hilfen, wie die Bereitstellung von Flughäfen und Navigationshilfen, werden in diesem Zusammenhang hier nicht erfasst.

kehrsgesellschaften muss laut Civil Aeronautics Act in Berücksichtigung gezogen werden: ¹⁾)

«...the need of each such carrier for compensation for the transportation of mail sufficient to insure the performance of such service, and, together with all other revenue of the air carrier, to enable such carrier under honest, economical, and efficient management, to maintain and continue the development of air-transportation to the extent and of the character and quality required for the commerce of the United States, the Postal Service, and the National Defense.»

Die Höhe der Luftpostentschädigungen – angesetzt vom CAB, ausbezahlt von der amerikanischen Postverwaltung – bestimmt sich also keineswegs nach den tatsächlichen Kosten der Postbeförderung, sondern ist vielmehr darauf ausgerichtet, eventuelle Defizite der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften zu decken, um die Weiterführung des Betriebs, wie er vom CAB vorgeschrieben worden ist, unter allen Umständen sicherzustellen. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass zwei Unternehmen, welche in direkter Konkurrenz die gleiche Strecke beflogen, für die Beförderung einer identischen Menge Post zumeist ungleichmässig entschädigt werden. Entscheidend ist dabei, dass der Staat bei der Berechnung der Subventionen einen «fair return on the investment» garantiert, d. h. die angemessene Verzinsung des angelegten Kapitals sicherstellt.

Da man die wirklichen Kosten der Luftpostbeförderung bis vor kurzem nicht in befriedigender Weise zu ermitteln vermocht hatte, herrschte weitgehend Unklarheit über den Umfang des versteckten Subventionsanteils innerhalb der gesamten Postentschädigungen. Seit 1950 wird deshalb im amerikanischen Kongress eine Vorlage beraten, welche die Trennung von «Service Mail Pay» und «Subsidy» bezweckt und die amerikanische Postverwaltung damit von der Subventionierung des Luftverkehrs entlasten will²⁾). Die administrative Ausscheidung der Subventionen von den Service-Postentschädigungen wurde vom CAB bereits 1951 und 1952 vollzogen, so dass der Kongress und die Öffentlichkeit über die Höhe der von den verschiedenen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften laufend bezogenen direkten Subventionen nunmehr voll orientiert sind.

¹⁾ The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 406 (b).

²⁾ Vgl. hierzu insbesondere: US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Air Mail Subsidies, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1952.

V. Zusammenfassung und Folgerungen zum ersten Teil

Wir haben in den vorhergehenden Abschnitten versucht, die amerikanische Luftverkehrsgesetzgebung insbesondere in bezug auf diejenigen Bestimmungen hin zu untersuchen, welche sich mit der Regulierung der Konkurrenz im Luftverkehr beschäftigen. Zusammenfassend lässt sich nunmehr folgendes feststellen:

1. Die Kompetenzen der staatlichen Organe zur Regulierung des amerikanischen Luftverkehrs sind von ganz ausserordentlicher Reichweite, indem nämlich nicht nur die Instrumente des wirtschaftlichen Wettbewerbs durch Tarifkontrollen, Verbote unfairer Konkurrenzmethoden etc. interventionistisch geregelt werden, sondern auch – gestützt auf eine entsprechende Subventionierungspolitik – die Struktur des Angebots durch die Bestimmung der Anzahl von Unternehmen und deren Substitutionsbeziehungen auf dem Markt direkt festgelegt werden kann.
2. Die Policy Declaration der Civil Aeronautics Act, welche für das amerikanische Luftamt richtungsweisend sein muss, verlangt zur aktiven Förderung des Luftverkehrs einerseits Konkurrenz in dem Ausmass, wie es den Bedürfnissen der Nation entspricht, fordert aber anderseits auch die Unterbindung von unökonomischem, übermässigem und destruktivem Wettbewerb.
Diese Vorschriften gehen über den Charakter ganz allgemeiner Grundsätze nicht hinaus, so dass deren Interpretation weitgehend zur Ermessensfrage des staatlichen Planungsorgans wird.
3. Zur Beurteilung der Wettbewerbspolitik der Vereinigten Staaten im Luftverkehr genügt deshalb eine Analyse der entsprechenden Gesetzgebung allein nicht, sondern es bedarf vor allem einer ergänzenden Untersuchung darüber, wie das amerikanische Luftamt die Wettbewerbsvorschriften des Gesetzes in der *Praxis* angewendet hat.

ZWEITER TEIL

Die Interpretation der Gesetzgebung in der Praxis

Ogleich sich die vorliegende Arbeit auf eine Untersuchung der Regulierung des Wettbewerbs im internationalen amerikanischen Luftverkehr beschränkt, ist es zum besseren Verständnis unumgänglich, das Konkurrenzproblem im binnenamerikanischen Luftverkehr wenigstens in Kürze zu umreißen und zu zeigen, welche Wege das Civil Aeronautics Board bei der Lösung der ihm übertragenen Aufgaben im einzelnen eingeschlagen hat.

1. Abschnitt

Die Wettbewerbspolitik des Civil Aeronautics Board im binnenamerikanischen Luftverkehr

Die Luftverkehrsgesellschaften des binnenamerikanischen Luftverkehrs – die Domestic Carriers – zerfallen in zwei Gruppen: in die sog. *Trunk Lines* ¹⁾, welche die wichtigeren Verkehrszentren miteinander verbinden, und in die sog. *Feeder Lines* ²⁾ (oder Local Service Lines), die von einer oder zwei grösseren Städten aus im Regionalverkehr die Verbindungen nach kleineren Orten herstellen. Dazu kommen noch eine Reihe von Unternehmen, welche ausschliesslich für den Frachttransport zertifiziert sind, sowie einige Helikopterlinien zur lokalen Beförderung von Luftpost. Neben diesen konzessionierten Luftverkehrsgesellschaften arbeiten ausserdem noch zahlreiche nicht-konzessionierte Unternehmen unter Ausnahmebestimmungen im unregelmässigen Bedarfsverkehr.

¹⁾ Bedeutet wörtlich übertragen: «Stamm»-Linien.

²⁾ Bedeutet wörtlich übertragen: «Zubringer»-Linien.

I. Die Regulierung der Trunk Lines

1. Die Verkehrsentwicklung und die Politik des CAB in der Nachkriegszeit

Als die Civil Aeronautics Act im Jahre 1938 in Kraft trat, erhielten 18 Luftverkehrsunternehmen auf Grund der Grossvaterklausel Routenzertifikate ausgestellt. Bereits vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges bestand damit ein ausgedehntes Netz von Luftverkehrsverbindungen zwischen allen grösseren Bevölkerungszentren der Vereinigten Staaten. Trotzdem übertraf der Aufschwung des kommerziellen Binnenluftverkehrs seit 1938, nicht zuletzt dank der endlich erfolgten finanziellen Stabilisierung der amerikanischen Luftverkehrsindustrie durch das neue Gesetz, alle Erwartungen.

Tabelle 1: Netzlänge, Verkehrsleistungen und Verkehrseinnahmen der Domestic Carriers, 1938, 1945, 1948, 1951 ¹⁾

Jahre	Gesamte zertifizierte Netzlänge (in Meilen)	Beförderte Passagiere (in Millionen)	Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Millionen)	Gesamte Einnahmen (in Millionen Dollars)
1938	33 655	1,2	89,2	44,9
1945	68 581	6,4	428,0	214,6
1948	178 674	12,8	712,1	429,6
1951	159 404	22,0	1 228,2	693,8

Da sich während des Weltkrieges die amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften weitgehend in den Dienst der Armee stellen mussten, war das im zivilen Sektor noch verfügbare Angebot stark beschränkt. Angesichts der steigenden Nachfrage führte dies besonders 1943 und 1944 zu einer sehr angespannten Marktsituation. Als der Krieg zu Ende ging, begannen die amerikanischen Luftverkehrsunternehmen unverzüglich, grossangelegte Expansionspläne in die Wirklichkeit umzusetzen. 1946 und 1947 nahm denn auch das CAB die Neuzertifikation von Routen in grossem Maßstab vor:

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (bis 1948); Report of Traffic, Mileage, and Financial Data (1951).

Tabelle 1 zeigt, dass zwischen 1945 und 1948 die gesamte Netzlänge im binnenamerikanischen Luftverkehr annähernd verdreifacht wurde. Zwar konnte damit durch die Einbeziehung neuer Orte, welche bis anhin dem amerikanischen Luftverkehrsnetz nicht angegliedert waren, die Luftverbindungen noch dichter gestaltet werden; in erster Linie aber führte die Routenzertifizierung zu einer erheblichen Verschärfung der Konkurrenz im amerikanischen Binnenluftverkehr, indem nämlich auf bereits bestehenden Strecken andere Luftverkehrsunternehmungen gleichfalls konzessioniert wurden. Das CAB autorisierte in den ersten Nachkriegsjahren durchwegs auf allen Hauptverkehrsverbindungen direkten Wettbewerb, so dass heute zwischen sämtlichen wichtigen Verkehrszentren zwei, drei, ja sogar vier Luftverkehrsunternehmen in direkter Konkurrenz zueinander stehen.

Tabelle 2: Die Zunahme des direkten Wettbewerbs im binnenamerikanischen Luftverkehr, 1940–1948

(Verhältnis der unter kompetitiven und nicht-kompetitiven Bedingungen auf den 50 Routen mit dem grössten Verkehrsvolumen geleisteten Passagiermeilen)¹⁾

Monate und Jahre	Nicht-kompetitiv	Kompetitiv		
		2 Unternehmen	3 Unternehmen	4 Unternehmen
September 1940. .	54,1 %	20,1 %	25,8 %	—
Dezember 1948 . .	8,7 %	29,3 %	49,7 %	12,3 %

Die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Stamm-Linien war jedoch bemerkenswerterweise nicht von einer Erhöhung

¹⁾ Quelle: Nicholson, a.a.O., S. 56: Diese 50 Routen produzierten über die Hälfte sämtlicher von den Trunk Lines im gleichen Zeitraum erzeugten Passagiermeilen.

Die Konzentration der Verkehrsleistungen auf wenige Hauptverkehrsrouten und -zentren, wie sie für den binnenamerikanischen Linienverkehr ausserordentlich charakteristisch ist, geht auch beispielsweise daraus hervor, dass im Jahr 1949 von den 430 insgesamt durch die Trunk Lines bedienten Orten 10 Städte 52 %, 50 Städte 84 % und 100 Städte 93 % aller geleisteten Passagiermeilen lieferten. Vgl.: Civil Aeronautics Board, Airline Traffic Survey, March 1949, Washington 1951, Vol. I, S. 2.

der Anzahl der auf dem Markt tätigen Unternehmen begleitet ¹⁾). Die Zahl der Trunk Lines ist im Gegenteil von 18 im Jahre 1939 auf 15 im Jahre 1952 gesunken und dürfte, wie an anderer Stelle noch zu zeigen sein wird, noch weiter zurückgehen. Zwar hat das CAB die Möglichkeit, dass ein neues Unternehmen ein Certificate of Public Convenience and Necessity zu erhalten vermag, nicht völlig ausgeschlossen; anderseits begründete das Board seine restriktive Politik in dieser Hinsicht anlässlich der Ausstellung eines Routenzertifikates, bei welchem eine bereits tätige Luftverkehrsgesellschaft den Vorzug vor der Bewerbung eines neuen Unternehmens erhielt, wie folgt ²⁾):

«The number of air carriers now operating appears sufficient to insure against monopoly in respect to the average new route case, and we believe that the present domestic air transportation system can by proper supervision be integrated and expanded in a manner that will in general afford the competition necessary for the development of that system in the manner contemplated by the act. In the absence of particular circumstances presenting an affirmative reason for a new carrier there appears to be no inherent desirability of increasing the present number of carriers merely for the purpose of numerically enlarging the industry.»

Die CAB vertrat somit die Auffassung, dass die Höchstzahl von Unternehmen, welche bei der gegebenen Nachfrage im Markt noch unter möglichst optimalen Bedingungen arbeiten konnten, bereits erreicht war und dass die Wettbewerbsvorschriften der Civil Aeronautics Act als solche eine Erhöhung dieser Zahl nicht erforderten. *Die Intensivierung des Wettbewerbs unter der Gruppe der Stamm-Linien seit Ende des Weltkriegs ist demnach ausschliesslich auf die Veränderungen der Substitutionsbeziehungen zwischen den bereits tätigen Unternehmen, d. h. durch die Ergänzung der Grossvater-Zertifikate seitens des CAB, zurückzuführen.*

Die hochgespannten Erwartungen der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften für die ersten Nachkriegsjahre erfüllten sich aber nicht; 1947 und insbesondere 1948 vermochte die Nachfrage mit dem ausserordentlich vergrösserten Angebot nicht mehr Schritt

¹⁾ Dies gilt jedoch nicht für andere Sektoren des amerikanischen Binnenluftverkehrs, wo eine Vielzahl neuer Unternehmen auf dem Markt erschienen sind, die nicht nur untereinander, sondern auch mit den Trunk Lines in Konkurrenz stehen.

²⁾ Delta Airlines, Inc., Service to Atlanta and Birmingham, 2 CAB 447 (1941), 480.

zu halten; die finanzielle Lage der Unternehmen verschlechterte sich zusehends, so dass die Subventionen im Rahmen der Postentschädigungen wieder erheblich erhöht werden mussten.

Tabelle 3: Die Betriebsergebnisse der Domestic Trunk Lines, 1946–1948 ¹⁾

	1946	1947	1948
Total beförderte Passagiere (in Millionen)	11,9	12,2	12,2
Total ausgenutzte Tonnenmeilen (in Tausend)	650 054	683 360	703 089
Davon Posttonnenmeilen (in Tausend)	32 867	32 878	37 509
Ausnutzungsgrad (Prozentverhältnis der total angebotenen zu den total ausgenutzten Tonnenmeilen)	66,2	56,9	51,9
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	61,7	70,9	127,5
Frachteinnahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	28,3	27,7	19,6
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents) ²⁾	4,6	5,0	5,7
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	19,9	23,3	47,8
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	311,5	352,5	413,4
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	317,1	373,3	411,3
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenutzte Tonnenmeile):			
– Einnahmen exkl. US Postentschädigung	44,9	48,2	52,0
– Gesamteinnahmen	47,9	51,6	58,8
– Gesamtausgaben	48,8	54,6	58,5

Da in der gesamten übrigen amerikanischen Wirtschaft damals eine überaus gute Konjunktur herrschte, erregte die ungünstige Lage des amerikanischen Luftverkehrs um so mehr Aufsehen; und so setzte man schliesslich einige spezielle Untersuchungsausschüsse ein, um den Krisenerscheinungen im amerikanischen Luftverkehr auf den Grund zu gehen. Die Frage, ob nicht gerade das CAB durch eine übermässige Intensivierung des direkten Wettbewerbs auf den verkehrsintensiven Routen die Hauptschuld an den Schwierigkeiten

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics.

der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft trage, war dabei besonders aktuell.

Sowohl die Air Policy Commission des Präsidenten der USA als auch das Congressional Aviation Policy Board gelangten zu der Schlussfolgerung, dass wohl auf einzelnen Strecken exzessiver Wettbewerb vorhanden war, dass die Hauptursache der Krise jedoch anderswo zu suchen sei ¹⁾. Das CAB seinerseits anerkannte die Möglichkeit unwirtschaftlichen Wettbewerbs auf einigen Routen ²⁾ und begann in der Folge unverzüglich, das Streckennetz verschiedener Unternehmen einer Überprüfung zu unterziehen. Das Ergebnis dieser Untersuchungen veranlasste das Board dann wirklich, die Einstellung des Betriebes auf bestimmten Routen, bzw. die Aufhebung von direktem Wettbewerb anzuordnen, so dass sich die Gesamtnetzlänge der Trunk Lines wieder etwas reduzierte ³⁾.

Blickt man nachträglich auf die Entwicklungskrise der Jahre 1947 und 1948 zurück, so lässt sich feststellen, dass sich – abgesehen von vereinzelt Missgriffen, welche auf den übergrossen Optimismus der Luftverkehrsgesellschaften und des CAB zurückzuführen waren – die Intensivierung des Wettbewerbs im grossen ganzen durchaus bewährt hatte. Die Betriebsergebnisse auf den nicht-kompetitiven Strecken waren 1947 und 1948 im allgemeinen noch ungünstiger als auf den kompetitiven Routen zwischen den grossen Verkehrszentren, wo gerade die Verkehrsleistungen am meisten hatten gesteigert werden können. Die Krise hing offensichtlich mit einer generellen Überexpansion des Angebots zusammen. Ab 1947 gelangten in grossem Umfang neue, wesentlich leistungsfähigere Flugzeugtypen zum Einsatz. Da das CAB zwar zum voraus wohl die Routenstruktur, nicht aber direkt das Volumen der angebotenen Verkehrsleistungen auf diesen Routen bestimmen konnte ⁴⁾, war

¹⁾ US President's Air Policy Commission, *Survival in the Air Age*, Washington GPO 1948, S. 110–111.

US Congressional Aviation Policy Board, *National Aviation Policy*, Washington GPO 1948, S. 27.

²⁾ Civil Aeronautics Board, *Annual Report, 1949*, Washington GPO 1950, S. 9–10.

³⁾ Vgl. Tabelle 1, S. 39.

⁴⁾ Eine Kontrolle des Volumens des Angebots ist ex post insofern möglich, als das CAB die Übernahme von Betriebsdefiziten durch Erhöhung der Postentschädigungen unter Umständen verweigern kann. Wenn die

es den Luftverkehrsgesellschaften möglich, ohne wirksame Kontrolle durch das CAB den Umfang ihres Verkehrsangebotes in einem solchen Masse zu steigern, dass es zur Nachfrage, welche auch infolge Tarifierhöhungen nicht in dem erwarteten Ausmass mitgestiegen war, in ein immer grösser werdendes Missverhältnis geriet.

Bereits Ende 1949 konnte die Krise jedoch im wesentlichen als überwunden gelten ¹⁾. Vor allem die Einführung der billigen Touristenklasse hatte der Nachfrage wieder erheblichen zusätzlichen Auftrieb gegeben ²⁾. Da die sog. Coach-Flüge in der Hauptsache in der Nacht durchgeführt werden, vermochten die Luftverkehrsunternehmen, ohne zusätzliche Maschinen einsetzen zu müssen, das bereits vorhandene Flugzeugmaterial besser auszunützen. Aber auch der Ausnützungsgrad liess sich erhöhen, so dass umgekehrt der Umfang der Postentschädigungen und damit der Subventionen wesentlich reduziert werden konnte (vgl. Tabelle 4).

Die Zahlen über die Subventionierung der Domestic Trunk Lines in Tabelle 4 ergeben allerdings ein etwas verzerrtes Bild. Die vier bedeutendsten Unternehmen des binnenamerikanischen Linienverkehrs nämlich – die sog. Big Four ³⁾ –, welche 1951 70 % aller Verkehrsleistungen der Stamm-Linien erzeugten, erhalten über ihre Servicepostentschädigung von 45 Cents pro Posttonnenmeile keine weiteren staatlichen Beiträge in Form direkter Subventionen, können somit als eigenwirtschaftlich bezeichnet werden. Die Subventionen in der Höhe von 14,4 Millionen Dollars kamen 1951 somit ausschliesslich den 12 kleinen Stamm-Linien zugute ⁴⁾.

Luftverkehrsunternehmen also damit rechnen müssen, dass Verluste nicht immer auf den Staat abgewälzt werden können, wird das CAB dadurch instand gesetzt, indirekt auch eine gewisse Kontrolle ex ante auf den Umfang des Angebots auszuüben. Nach den Erfahrungen von 1947/48 dürfte sich deshalb für die Zukunft die Regulierung des Angebotsvolumens durch das CAB wesentlich wirkungsvoller gestalten.

¹⁾ Beachtenswerterweise setzte der Aufschwung über ein Jahr vor dem Ausbruch des Koreakonfliktes und der damit verbundenen Hochkonjunktur ein.

²⁾ Obgleich Ende 1948 noch eine allgemeine Tarifierhöhung erfolgte, welche die geringeren Einnahmen aus den Coach-Flügen (ca. 4 Cents pro Passagiermeile) fast völlig ausglich.

³⁾ American Airlines, Eastern Airlines, TWA und United Airlines.

⁴⁾ Die Subvention pro Leistungseinheit der tatsächlich unterstützten Unternehmen erhöht sich damit auf durchschnittlich 3,9 Cents pro ausgenützte Tonnenmeile.

Tabelle 4: Die Betriebsergebnisse der Domestic Trunk Lines, 1948–1951 ¹⁾

	1948	1949	1950	1951
Total beförderte Passagiere (in Millionen)	12,3	14,0	16,0	20,5
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend)	703 089	801 508	951 475	1 196 854
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend)	37 509	40 874	46 314	63 321
Ausnutzungsgrad (in Prozent) .	51,9	53,3	57,2	57,6
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents) . . .	127,5	116,1	100,8	61,5
Frachteinnahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents) . . .	19,6	19,5	19,2	19,0
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	5,8	5,7	5,5	5,5
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	47,8	45,0	46,3	38,9
Davon Subventionen (in Millionen Dollars)	.	.	.	14,4
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	413,6	459,8	524,1	658,5
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	411,3	435,2	461,5	558,5
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützter Tonnenmeile):				
– Einnahmen exkl. US Postentschädigung	52,0	51,8	50,2	51,8
– Subventionen	.	.	.	1,2
– Gesamteinnahmen	58,8	57,4	55,1	55,0
– Gesamtausgaben	58,5	54,3	48,5	46,7

2. Die Regulierung des Wettbewerbs und die aktuellen Probleme des Routensystems der Trunk Lines

Woraus erklärt sich nun aber die relativ ungünstige Stellung der *kleinen* Stamm-Linien? Koontz weist nach, dass sich eine Korrelation zwischen der Grösse eines Unternehmens und den Kosten

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data.

pro angebotene Einheit nicht feststellen lässt¹⁾. Die Eigenwirtschaftlichkeit der Big Four findet somit keine Erklärung durch den Umstand, dass sie etwa angesichts ihrer grösseren Verkehrsleistungen eine günstigere Kostenstruktur aufweisen würden und demzufolge wirtschaftlicher arbeiten könnten. Andererseits haben Gill und Bates gezeigt, dass die kleinen Stamm-Linien nicht etwa intensiverem Wettbewerb ausgesetzt sind als die Grossen Vier; das Umgekehrte ist vielmehr der Fall, denn der Prozentsatz der unter kompetitiven Bedingungen geflogenen Passagiermeilen liegt bei den Grossen Vier zur Hauptsache erheblich über 50 %, bei den 12 kleinen Stamm-Linien im Durchschnitt aber weit unter 50 % der insgesamt geleisteten Passagiermeilen²⁾. Da die Big Four zur Hauptsache die Verbindungen zwischen den grossen amerikanischen Verkehrszentren herstellen, lässt das grosse Verkehrspotential aber offensichtlich auf diesen Strecken in der Regel ohne weiteres direkten Wettbewerb zwischen zwei oder mehreren Unternehmen zu. Bei den kleinen Trunk Lines, welche im allgemeinen nur in einzelnen Landesteilen zertifiziert sind, ist das zur Verfügung stehende Verkehrspotential viel geringer, so dass in diesen Fällen die direkte Konkurrenz auf vielen Strecken nicht gerechtfertigt ist. Die tieferen Ursachen der Schwierigkeiten der kleinen Stamm-Linien sind jedoch nicht konkurrenzbedingt, sondern lassen sich vielleicht am ehesten durch das Schlagwort «ungünstige Routenstruktur» charakterisieren.

Ganz allgemein wird die Kosten- und Ertragsstruktur einer bestimmten Route in erster Linie bestimmt durch:³⁾

1. die Länge der Route pro Station;
2. die Verkehrsintensität auf dieser Route als Funktion des Verkehrsvolumens; und
3. die Beförderungslänge einer Verkehrseinheit auf dieser Route.

Rentabel sind eben in erster Linie die verkehrsintensiven Langstreckenverbindungen zwischen den Hauptverkehrszentren, während der Betrieb nach den meisten der kleineren Städte, welche dazu noch sehr viel näher beieinander liegen, oft völlig unwirtschaftlich ist. Es zeigt sich nun sofort, dass die kleinen Trunk Lines

¹⁾ H. Koontz, Domestic Airline Self-Sufficiency, in: The American Economic Review, Vol. XVII, No. 1, March 1952, S. 108-114.

²⁾ Gill and Bates, a. a. O., S. 41-54.

³⁾ Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to Domestic Air Carriers, Washington, September 1951, S. 8.

in diesem Sinn über ein wesentlich unökonomischeres Routennetz verfügen¹⁾. Während die Grossen Vier dank ihrer Profite auf den rentablen Linien zwischen den Hauptverkehrszentren die Defizite ihrer unwirtschaftlichen Nebenstrecken völlig auszugleichen vermögen, gelingt dies den kleinen Trunk Lines, welche nicht im gleichen Mass über solche ertragsreiche Langstreckenrouten verfügen, nicht mehr in genügendem Umfang.

Die Lösung des Problems kann also keineswegs darin bestehen, die kompetitive Bürde der kleinen Stamm-Linien grundsätzlich weiterhin zu verringern²⁾. Vielmehr müsste umgekehrt versucht werden, auch diesen Unternehmen Zugang zu den rentablen, verkehrsintensiven Langstrecken zu verschaffen, damit sie dadurch in die Lage versetzt werden, auch ihre unökonomischen Routensegmente ohne Beeinträchtigung der Wirtschaftlichkeit der Gesamtunternehmung zu betreiben. Dies ist nun aber mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden, denn die Neuzertifizierung solcher Unternehmen auf den verkehrsintensivsten Hauptverbindungen ist in den allermeisten Fällen völlig ausgeschlossen, weil diese Strecken wettbewerbsmässig in der Regel bereits bis zur Grenze des Tragbaren belastet sind. Wo immer es die Verhältnisse gestatteten, hat das CAB bereits direkten Wettbewerb autorisiert. Wäre das vorhandene Verkehrsvolumen mit noch weiteren Konkurrenten zu teilen, so müssten die bereits auf den Hauptstrecken tätigen Luftverkehrsunternehmen ihrerseits in ihrer Stellung gefährdet werden.

Praktisch zeigt sich deshalb nur ein einziger Ausweg: der Zusammenschluss der schwächeren Unternehmen in stärkere Einheiten. Das CAB hat 1951 diese Aufgabe wie folgt umrissen³⁾:

«A national Air Route structure which will produce maximum results at lowest cost, requires strong, well-integrated air carrier systems which can be achieved through: (a) award of new routes where economically justified, (b) mergers and interchange agreements, (c) elimination of dupli-

¹⁾ Während die Grossen Vier durchschnittlich 3,5 Mill. ausgenützte Tonnenmeilen pro Station produzierten (1951), erzeugten die kleinen Trunk Lines nur 0,5 Mill. ausgenützte Tonnenmeilen pro Station.

Quelle: Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to Domestic Air Carriers, a. a. O., S. 18.

²⁾ Im Prinzip würde die radikale Aufhebung des direkten Wettbewerbs für die kleinen Trunk Lines gerade den Ausfall der verkehrsintensivsten, relativ rentabelsten Strecken bedeuten, würde also die Lage dieser Unternehmen noch ungünstiger beeinflussen.

³⁾ Civil Aeronautics Board, Annual Report, 1951, Washington GPO 1952, S. 17.

cation over weak segments, (d) extension of service to a maximum number of communities which can support such service.»

Das CAB misst dabei dem Problem der Fusion der kleinen Trunk Lines grösste Bedeutung zu ¹⁾. Immerhin bringt die Fusion zweier Unternehmen mit schwacher Routenstruktur an und für sich keine wesentlich ins Gewicht fallenden Vorteile mit sich, da sich die Kosten deswegen kaum wesentlich senken lassen. Erfolgversprechend erscheint ein Zusammenschluss in erster Linie dann, wenn die beiden Unternehmen komplementäre Leistungen anzubieten haben. Durch die Vereinigung der entsprechenden Routen zu Non-stop- und Langstreckenverbindungen lässt sich die kompetitive Stellung auf dem Markt gegenüber den anderen Konkurrenten verstärken, ohne dass neue Strecken zertifiziert werden müssten.

Zur Zeit tragen sich fast sämtliche der kleinen Stamm-Linien mit Fusionsgedanken: deren zwei haben sich sogar bereits Mitte 1952 zusammengeschlossen ²⁾, und zwei weitere Unternehmen sind gegenwärtig damit beschäftigt, die Fusion zu vollziehen ³⁾. Das CAB rechnet damit, dass sich die übrigen acht Gesellschaften im Laufe der nächsten Zeit in drei bis vier Unternehmen zusammenschliessen werden. In einzelnen Fällen ist bereits ein heftiger Kampf darüber entbrannt, welche Unternehmen miteinander fusionieren sollen; dies insbesondere auch deshalb, weil sich die Grossen Vier dafür interessieren, einzelne der kleinen Stamm-Linien zu absorbieren ⁴⁾. Entscheiden muss bei den Erwägungen des Boards, das diese Vorschläge zu prüfen hat, welche Kombination dem öffentlichen Interesse am besten entspricht. Das CAB wird sich in diesem Zusammenhang davor hüten müssen, durch die Verstärkung eines bereits mächtigen Unternehmens das Ungleichgewicht zuungunsten der übrigen weiter zu verschärfen. Da die Fusionen jedoch meistens zwischen den kleinen Stamm-Linien selbst durchgeführt werden sollen, wird sich die Intensität des Wettbewerbs im Gesamtsystem des amerikanischen Binnenluftverkehrs eher noch steigern, weil

¹⁾ Die Abkommen über Interchanges of Equipment sind dabei oft als eine Art Vorstufe der Fusion aufzufassen.

²⁾ Übernahme der Mid-Continent Airlines durch die Braniff Airways.

³⁾ Zusammenschluss der Delta Airlines mit den Chicago and Southern Airlines. In diesen Fällen wurde in erster Linie eine Stärkung von Konkurrenten der PAA im Verkehr nach Südamerika bezweckt. – Vgl. S. 110 u. 113.

⁴⁾ Eine Übernahme der Colonial Airlines erstreben z. B. sowohl die Eastern Airlines als auch die National Airlines, welche miteinander in direkter Konkurrenz längs der Ostküste stehen.

durch die Vereinigung komplementärer Routen eine Reihe von neuen, direkten transkontinentalen Langstreckenverbindungen zwischen der Ost- und Westküste, sowie in der Nord-Süd-Achse der Ostküste entlang, die bestehenden Streckennetze der Grossen Vier in mehrerem Masse konkurrenzieren dürften.

Das CAB rechnet damit, dass durch die Stärkung der kleinen Unternehmen das System der Stamm-Linien innert kurzer Zeit von direkten Subventionen völlig unabhängig wird und in diesem Sinne ganz eigenwirtschaftlich betrieben werden kann ¹⁾).

II. Die Regulierung der Feeder Lines

Gerade die Förderung des Luftverkehrs auf lange Sicht bedingt in manchen Fällen eine staatliche Politik, welche die dauernde Unterstützung einzelner Zweige der Luftfahrt im Interesse der Gesamtentwicklung notwendig macht. In diesem Sinn lässt die Subventionierung der Feeder Lines, welche in den USA den lokalen Zubringerdienst versehen, die amerikanische Luftverkehrspolitik in einem neuen Licht erscheinen. Die grosszügige staatliche Unterstützung dieser Unternehmen beeinflusst natürlich auch die allgemeine Wettbewerbspolitik des CAB: sie unterstreicht die Bedeutung der Funktionen des Luftverkehrs als eines *Öffentlichen Dienstes*. Sie nimmt damit auch gerade den kleinen Stamm-Linien erst recht die Möglichkeit, ihre kompetitive Stellung durch Ausschaltung von unökonomischen Routensegmenten zu verbessern.

Das System der Feeder Lines (Zubringer-Linien) entstand erst unmittelbar nach Kriegsende. Die immer mehr zutage tretenden wirtschaftlichen Vorteile des Luftverkehrs hatten auch bei den kleineren, von Stamm-Linien nicht bedienten Städten den starken Wunsch geweckt, ebenfalls in das nationale Luftverkehrsnetz eingliedert zu werden. Das Board war sich dabei bewusst, dass das geringe Verkehrspotential dieser Orte gegenwärtig und in näherer Zukunft einen eigenwirtschaftlichen Luftverkehrsbetrieb aber nicht zulassen würde und dass deshalb staatliche Unterstützungen in beträchtlichem Ausmass erforderlich sein müssten. Obgleich die Stamm-Linien damals die Auffassung vertraten, dass sie diesen Lokalverkehr zu niedrigeren Kosten abzuwickeln vermöchten, be-

¹⁾ Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to Domestic Air Carriers, a. a. O., S. 13.

schloss das CAB die Schaffung einer neuen, selbständigen Kategorie lokaler Luftverkehrsunternehmen, da nach Ansicht des Board die Stamm-Linien die Bedürfnisse der Lokalstrecken denjenigen ihrer Hauptverbindungen untergeordnet hätten und da die kurzen, wenig verkehrsintensiven Strecken ein Unternehmen vor ganz neue betriebswirtschaftliche Probleme stellten ¹⁾).

Was die kompetitive Stellung dieser Feeder Lines im Gesamtsystem des amerikanischen Luftverkehrs anbelangt, so nahm das CAB dazu wie folgt Stellung ²⁾:

«From the information now before the Board we are of the general opinion that feeder service should seldom if ever be competitive. The traffic potential is so limited in most feeder territory that duplicate operation by two or more carriers can seldom if ever be economical. We have reached the conclusion that in general where a feeder carrier's route is duplicated by a trunk-line carrier and such route is not necessary to the trunk-line carrier's operation, then such route should be served by the feeder carrier alone. Conversely, where a route is a necessary and integral part of a trunk-line carrier's system and essential to its economical operation, then such route should not be served by a feeder carrier. Where two feeder carriers substantially duplicate service between certain communities, then the feeder routes should be adjusted to avoid such duplication.»

Sind die Zubringer-Linien somit dem Wettbewerb anderer Luftverkehrsunternehmen nur in sehr beschränktem Ausmass unterworfen worden, müssen sie andererseits doch mit intensivster Konkurrenz der erdgebundenen Verkehrsträger rechnen: dies umso mehr, da angesichts der kurzen Distanzen zwischen einzelnen Orten der dem Flugzeug innewohnende Vorteil der grösseren Schnelligkeit gegenüber dem Automobil und der Eisenbahn viel weniger zur Geltung gelangt.

Zwischen 1946 und 1947 zertifizierte das CAB 16 neue Unternehmen zum Betrieb als Zubringer-Linien. Ein Überblick über die Betriebsergebnisse dieser Gesellschaften zeigt, dass bereits in den ersten Jahren Fortschritte erzielt worden sind, indem die Kosten pro Leistungseinheit besonders durch die Erhöhung des Ausnutzungsgrades gesenkt und der Anteil der kommerziellen Einnahmen aus dem Passagier- und Frachtgeschäft an den Gesamteinkünften gesteigert werden konnte; dass aber die Feeder Lines immer noch verhältnismässig sehr stark von staatlichen Subventionen abhängig sind.

¹⁾ Rocky Mountain States Air Service Case, 6 CAB 695 (1946), 737.

²⁾ Southwest Airways Co., CAB Order Serial No. E-2680, dated April 4, 1949, S. 5.

Tabelle 5: Die Betriebsresultate der Feeder Lines, 1947, 1949, 1951¹⁾

	1947	1949	1951
Total beförderte Passagiere (in Millionen)	0,2	0,7	1,5
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend)	4 681	14 197	31 356
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend)	167	473	794
Ausnutzungsgrad (in Prozent)	31,5	36,4	39,7
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	3 652,6	2 981,0	2 229,2
Frachteinnahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	27,7	31,7	28,6
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	5,9	5,5	5,4
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	6,1	14,1	17,7
Davon Subventionen (in Millionen Dollars)	.	.	16,9
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars) .	9,6	21,9	35,3
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars) . .	8,4	22,2	35,5
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):			
– Einnahmen exkl. US Postentschädigung	74,8	54,9	56,4
– Subventionen	.	.	53,9
– Gesamteinnahmen	205,1	155,3	112,6
– Gesamtausgaben	179,4	157,8	113,2

Da die Zertifikate der Zubringer-Linien zeitlich befristet sind und alle drei bis fünf Jahre erneuert werden müssen, hat das Board fortwährend Gelegenheit, den Betriebserfolg der einzelnen Unternehmen zu überprüfen. Das CAB hat inzwischen denn auch bereits klargemacht, das Experiment mit den Zubringer-Linien nicht unter allen Umständen in sämtlichen Fällen weiterführen zu wollen. Im Verlaufe der Jahre 1951 und 1952 sind nämlich drei Zertifikate nicht mehr erneuert worden, da nach Ansicht des Board die Subventionslasten zu hoch waren und in keinem Verhältnis zu den der Öffentlichkeit erwachsenden Vorteilen mehr standen²⁾.

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1947); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949, 1951).

²⁾ In diesen Fällen betrugen die kommerziellen Einkünfte nur etwa ein Achtel der Postentschädigungen, und die Subventionen machten bis zu 100 Cents pro ausgenützte Tonnenmeile aus. – Vgl. Wiggins Renewal Investigation Case, CAB Order Serial No. E-6904, dated October 21, 1952.

III. Die Regulierung der nicht-konzessionierten Luftverkehrsunternehmen

1. Die Entstehung und Entwicklung der nicht-konzessionierten Unternehmen

Eines der schwierigsten und zugleich aktuellsten Probleme der amerikanischen Luftverkehrspolitik besteht zweifellos in der Frage einer zweckmässigen Eingliederung der nicht-konzessionierten Luftverkehrsunternehmen in das Gesamtsystem des binnenamerikanischen Luftverkehrs.

Als nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges die amerikanische Luftwaffe auf einen Bruchteil ihrer Kriegsstärke reduziert worden war, versuchten viele der aus dem Heeresdienst entlassenen Flieger, sich nun auf dem Gebiet des Zivilluftverkehrs zu betätigen. 1946 und 1947 entstanden deshalb Hunderte von Kleinunternehmen, welche zumeist nur eine bis zwei aus Überschussbeständen der Armee stammende Maschinen zum Einsatz brachten und, gestützt auf die Ausnahmeklausel der Civil Aeronautics Act und der entsprechenden Ausführungsbestimmungen ¹⁾, kurzfristige Betriebsbewilligungen vom CAB erhielten. Zum Schutze der konzessionierten Gesellschaften des binnenamerikanischen Linienverkehrs vor unerwünschtem Wettbewerb gestattete es das CAB diesen Unternehmen nicht, einen regelmässigen Kursverkehr aufzunehmen, sondern beschränkte sie strikte auf irreguläre Operationen im Bedarfsverkehr ²⁾.

Die meisten dieser nicht-konzessionierten Unternehmen ³⁾ vermochten sich jedoch nicht lange auf dem Markt zu behaupten, da sie angesichts ihrer ungenügend fundierten finanziellen Lage die

¹⁾ Civil Aeronautics Board, Economic Regulations, sect. 295.5.

²⁾ Bedingt durch das fortwährende Wachsen des nicht-konzessionierten Luftverkehrs sah sich das CAB genötigt, deren Betrieb in immer stärkerem Ausmass zu kontrollieren. Damit der unregelmässige Charakter der Operationen dieser Non-Scheds zum Schutze der konzessionierten Unternehmen gewahrt blieb, erliess das CAB 1950 eine Bestimmung, wonach ein nicht-konzessioniertes Unternehmen (unter Ausschluss aller Verkehrsleistungen im Dienste der Armee) im Zeitraum von vier Wochen nicht mehr als drei Flüge in jeder Richtung auf den transkontinentalen Hauptverkehrsverbindungen und nicht mehr als acht Flüge in jeder Richtung auf allen übrigen Strecken durchführen darf. – Vgl. Large Irregular Carriers, Exemptions, 11 CAB 609 (1950), 619.

³⁾ Auch als Non-Scheduled Airlines = Non-Scheds, Irregulars oder Independents (Unabhängige, Aussenseiter) bezeichnet.

Entwicklungskrise des amerikanischen Luftverkehrs im Jahre 1948 nicht durchzustehen vermochten. 1950 waren deshalb nur noch rund 50 Unternehmen übriggeblieben, welche sich dank einer äusserst aktiven Geschäftspolitik durchgesetzt hatten und ihre Verkehrsleistungen ständig ausdehnten.

Tabelle 6: Die Entwicklung der nicht-konzessionierten Luftverkehrsunternehmen, 1949–1951¹⁾

	1949	1950	1951
Total beförderte Passagiere (in Millionen)	0,3	0,5	0,7
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Millionen)	82,9	112,5	188,0
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars) .	33,9	41,9	66,3
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars) .	34,9	41,0	62,8
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):			
– Einnahmen	40,8	37,3	35,3
– Ausgaben	42,0	36,5	33,4

Im Vergleich zu den Domestic Trunk Lines nehmen sich die Leistungen der Aussenseiter relativ immer noch bescheiden aus: die Non-Scheds beförderten 1951 3,4 % der Passagiere der Stamm-Linien und leisteten 15,7 % der ausgenützten Tonnenmeilen, während ihre Einnahmen 10,1 % derjenigen der Stamm-Linien ausmachten.

2. Die Förderung des Luftfrachtverkehrs durch die nicht-konzessionierten Unternehmen

Da die Nachfrage im regulären Personentransport von den konzessionierten Luftverkehrsgesellschaften weitgehend befriedigt

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Bureau of Air Operations, Investigation of Air Service by Large Irregular Carriers and Irregular Transport Carriers, Exhibits BAO 2 and 3, Washington 1952.

Leider sind die Statistiken über den nicht-konzessionierten Luftverkehr insofern lückenhaft, als die Non-Scheds nicht wie die konzessionierten Unternehmen bis ins Detail dem CAB Rechnung abzulegen brauchen. Ausserdem fehlen insbesondere zuverlässige und vollständige Zahlen für die ersten Anfänge der Independents in den Jahren 1947 und 1948.

wurde, hatten sich die Non-Scheds von allem Anfang an genötigt gesehen, zur Aufrechterhaltung ihres Betriebes die Erschliessung neuer Märkte energisch an die Hand zu nehmen. Im Vordergrund stand dabei vorerst einmal die Entwicklung des *Luftfrachtgeschäftes*. Für die konzessionierten Unternehmen kam der Beförderung von Fracht nur geringe Bedeutung zu: Fracht wurde eher als Zusatz- und Füllgut befördert, und die spezifischen Bedürfnisse des Luftfrachtverkehrs waren denjenigen des Passagierverkehrs völlig untergeordnet ¹⁾. Die Aussenseiter versuchten deshalb, ihren Betrieb in erster Linie auf die Erfordernisse des Luftfrachtverkehrs auszurichten. Eine erfolgreiche Ausweitung des Verkehrsvolumens hing dabei offensichtlich aber von der Möglichkeit ab, durch erhebliche Tarifsenkungen unter das damals recht hohe Preisniveau neue Nachfrage zu schaffen. War dann einmal das Publikum mit den Vorteilen des Luftfrachttransportes vertraut, so galt es, die Frachtsätze möglichst nahe an das Niveau der Bahnexpressraten herabzudrücken, da dann wegen der sehr hohen Substitutionselastizität der Nachfrage das Verkehrspotential ausserordentlich rasch wachsen würde. – Es ist den Non-Scheds in der Tat gelungen, ihre Frachtsätze den Eisenbahn-Expressraten soweit anzugleichen, dass dadurch eine ernsthafte kompetitive Bedrohung für die Eisenbahnen entstanden ist ²⁾. Dank der Schnelligkeit des Transportes konnten darüber hinaus eine Reihe neuer Märkte erschlossen werden, wobei die Beförderung leicht verderblicher Güter, wie z. B. Obst und Gemüse (vor allem Tomaten und Pfirsiche), an erster Stelle steht.

Überhaupt finden sich im amerikanischen Luftfrachtverkehr Formen einer ausgeprägten Preiskonkurrenz, da die nicht-konzessionierten Unternehmen natürlich nicht an die Kartellabreden der

¹⁾ 1946 betrugen die Einnahmen der Domestic Trunk Lines aus der Beförderung von Luftfracht nur ca. 5 % der Gesamteinkünfte, diejenigen aus dem Passagiertransport hingegen rund 80 %.

²⁾ Während die Bahnexpressraten 1951 zwischen 12 und 15 Cents pro Tonnenmeile betrugen, wurden die Luftfrachtsätze der konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften innerhalb zweier Jahre, von 1949 bis 1951, von 28,3 Cents auf 19,0 Cents pro Luftfrachttonnenmeile gesenkt; die Raten der nicht-konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsunternehmen betrugen 1951 gar nur zwischen 13 Cents und 20 Cents pro Tonnenmeile. Seit 1952 werden die Bahnexpressstarife auf einzelnen Strecken nicht nur von den Independents, sondern sogar auch von den konzessionierten Luftverkehrsgesellschaften unterboten. Vgl. hierzu Air Freight Rate Investigation, CAB Order Serial No. E-6619, dated July 21, 1952.

konzessionierten Gesellschaften gebunden sind, sondern die Tarife des konzessionierten Luftverkehrs immer wieder zu unterbieten trachten. Zur Aufrechterhaltung ihrer kompetitiven Stellung sind anderseits die Stamm-Linien gezwungen, auf den konkurrenzierten Routen ihre Frachtsätze ebenfalls nach unten anzugleichen. Zum Schutze der konzessionierten und nicht-konzessionierten Unternehmen vor destruktiver Preiskonkurrenz ¹⁾ beschloss im Jahre 1948 das CAB, allgemeinverbindliche Minimaltarife für den Luftfrachtverkehr festzulegen ²⁾. Das CAB machte damit erstmals von seinen Vollmachten zur Regulierung der Tarife im inneramerikanischen Luftverkehr ernsthaften Gebrauch. Vor dem Aufschwung des nicht-konzessionierten Luftverkehrs war das Board kaum je genötigt gewesen, aktiv in die Tarifbildung des inneramerikanischen Luftverkehrs einzugreifen. Das CAB hatte sich im grossen ganzen auf die passive Kontrolle der Preispolitik des Kartells der konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften beschränkt und dabei insbesondere die *grundsätzliche Ausschaltung der Preiskonkurrenz innerhalb des konzessionierten amerikanischen Luftverkehrs gutgeheissen*. Durch das Entstehen neuen Wettbewerbs zwischen konzessionierten und nicht-konzessionierten Unternehmen sah sich das Board nunmehr aber veranlasst, *zur Eindämmung übermässiger und unerwünschter Preiskonkurrenz mittels Ansetzung von allgemeinverbindlichen Minimaltarifen aktiv in die Preisbildung zu intervenieren*.

In der Folge nahm die Beförderung von Luftfracht seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges einen ungeahnten Aufschwung, indem zwischen 1946 und 1951 die Verkehrsleistungen im Frachttransport im gesamten inneramerikanischen Luftverkehr annähernd um das Zehnfache gestiegen sind. Dieser Erfolg veranlasste deshalb verschiedene Non-Scheds im Jahre 1949, vom CAB die Ausstellung von Zertifikaten für den ausschliesslichen Transport von Luftfracht im *regelmässigen Linienverkehr* zu verlangen. Das Civil Aeronautics Board gelangte dann zum Schluss, dass *die konzessionierten Unter-*

¹⁾ Auch die Stamm-Linien könnten versucht sein, Dumping zu treiben, um die Unabhängigen aus dem Markt zu werfen.

²⁾ Die Minimaltarife, welche in keinem Fall unterschritten werden dürfen, betragen 16 Cents pro Tonnenmeile für die ersten 1000 Tonnenmeilen einer Sendung und 13 Cents für alle darüber hinausgehenden Tonnenmeilen der betreffenden Sendung. – Vgl. Air Freight Rate Investigation, 9 CAB 340 (1948), 353.

nehmen, welche ihr Hauptaugenmerk auf den Personentransport legen, nicht in der Lage seien, sich der Entwicklung des Luftfrachtgeschäftes in wünschbarem Ausmasse zu widmen ¹⁾. Ausserdem sei der Markt noch so ausbaufähig, dass mit einer Bedrohung der wirtschaftlichen Stellung der konzessionierten Gesellschaften infolge einer Abwanderung von Frachtverkehr auf diese neuen Unternehmen keineswegs zu rechnen sei. Das CAB autorisierte deshalb zwei bisherige Aussenseiter (Slick Airways, Flying Tiger Lines) zum regelmässigen Frachtverkehr auf den Hauptverbindungen zwischen der amerikanischen Ost- und Westküste sowie zwei weitere Unternehmen (US Airlines, Airnew Company) zu einem solchen in der Nord-Süd-Achse an der Ostküste der USA. Das Board schloss dabei die direkte gegenseitige Konkurrenzierung der All-Cargo Carriers untereinander aus, da die Unternehmen wohl in den gleichen Regionen, nicht aber auf denselben Routen zertifiziert wurden. Anderseits entstand aber zwischen den All-Cargo Carriers und den Trunk Lines überall direkter Wettbewerb, was nach den Erwartungen des CAB die Trunk Lines zur vermehrten Förderung des Luftfrachtgeschäftes anreizen sollte. – Die All-Cargo Carriers verfügen über keine Postzertifikate und können deshalb auch keine Subventionen beziehen. Nicht zuletzt hoffte das Board denn auch, durch die Zertifizierung von All-Cargo Carriers, die sich ja nur bei völliger Eigenwirtschaftlichkeit auf dem Markt behaupten können, einen Maßstab für die Erfassung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der subventionierten Stamm-Linien zu erhalten ²⁾.

Wie aus Tabelle 7 deutlich hervorgeht, hat die Entwicklung des Luftfrachtverkehrs in den Vereinigten Staaten die Erwartungen des CAB durchwegs gerechtfertigt.

Tabelle 7 zeigt den ständig wachsenden Anteil der nicht-konzessionierten Unternehmen am Luftfrachtverkehr insbesondere dann, wenn man berücksichtigt, dass die zertifizierten All-Cargo Carriers ehemals auch Non-Scheds waren.

¹⁾ Air Freight Case, 10 CAB 572 (1949), 586–587.

²⁾ Ebenda, 589.

Tabelle 7: Die Entwicklung des binnenamerikanischen Luftfrachtverkehrs, 1946–1951 (in Millionen ausgenützter Tonnenmeilen) ¹⁾

Unternehmen	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Non-Scheds	.	45,3	45,5	25,0	36,3	80,4
All-Cargo Carriers .	—	—	—	36,4	70,9	97,1
Domestic Trunk Lines und Feeder Lines	37,0	63,9	100,7	123,7	151,7	141,1
Total	.	109,2	146,2	185,1	258,9	318,6

3. Die Förderung der Touristenklasse durch die nicht-konzessionierten Unternehmen

Neben der Entwicklung des Luftfrachtverkehrs besteht das Hauptverdienst der Independents vor allem in der Einführung der billigen Touristenklasse im amerikanischen Luftverkehr auf breiter Grundlage. Durch den Wegfall aller Sonderleistungen und durch die Erhöhung der Sitzzahl in den Flugzeugen vermochten sie gegenüber den Trunk Lines ihre Tarife fast um einen Drittel (von 5–6 Cents pro Passagiermeile auf 4 Cents pro Passagiermeile) zu senken. Die Preise in der Touristenklasse entsprachen damit beinahe den Tarifen der Pullman-Klasse der Eisenbahnen, so dass infolge der grossen Substitutionselastizität der Nachfrage ein sehr erheblicher zusätzlicher Bedarf nach Luftverkehrsleistungen entstand ²⁾.

Mit Ausnahme der Pan American Airways, welche sich seit 1945 (allerdings im internationalen Sektor) für die Einführung des billigen Massenluftverkehrs eingesetzt hatten, verhielten sich die

¹⁾ Quelle: Domestic Trunk Lines, Feeder Lines, All-Cargo-Carriers: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1946–1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949–1951); Non-Scheds: nach Angaben der Aircoach Transport Association, Washington (1947 und 1948); Civil Aeronautics Board, Bureau of Air Operations, Investigation of Air Service by Large Irregular Carriers and Irregular Transport Carriers, a. a. O., Exhibits BAO 2 and 3 (1949–1951).

²⁾ Der Erfolg der kompetitiven Tarife zeigt sich auch darin, dass 1951 erstmals die Zahl der im konzessionierten amerikanischen Binnenluftverkehr geleisteten Passagiermeilen diejenige der Pullman-Passagiermeilen der Eisenbahnen überflügelte hat:

konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften dieser Neuerung gegenüber ausserordentlich reserviert, mussten dann aber seit 1949 unter dem Druck der Aussenseiter und auf Betreiben des CAB in immer stärkerem Masse Touristenklassflüge in den Rahmen ihrer Operationen einbeziehen.

Tabelle 8: Die Entwicklung des binnenamerikanischen Touristenklassverkehrs, 1949–1951 (in Millionen Passagiermeilen) ¹⁾

Unternehmen	1949	1950	1951
Non-Scheds	582	770	1069
Trunk Lines/Touristenklasse	361	1053	1274
Total Touristenklasse	943	1823	2343
Total 1. Klasse/Trunk Lines u. Feeder Lines	6345	6892	9512

Der Erfolg dieser Touristenklassflüge veranlasste eine Reihe von Aussenseitern, um die Aufhebung der Vorschriften über die frequenzmässige Beschränkung der Flüge auf drei pro Monat zwischen zwei grossen Städten und um die Zertifizierung für die Durchführung ausschliesslicher Touristenklassflüge auf den transkontinentalen Hauptverkehrsstrecken nachzusuchen, wobei – analog zu den All-Cargo Carriers – der Empfang von Subventionen ausgeschlossen war, da keine Post befördert wurde.

1946: Total Eisenbahnen . . .	59,8	Milliarden Passagiermeilen
Davon Pullman	19,8	»
Luftverkehr	5,9	»
1951: Total Eisenbahnen . . .	38,6	»
Davon Pullman	10,2	»
Luftverkehr	10,8	»

Der Rückgang der Verkehrsleistungen der amerikanischen Eisenbahnen ist zum grössten Teil auf die gewaltige Zunahme des privaten Automobilverkehrs zurückzuführen (1946: 253 Milliarden Passagiermeilen, 1951: 326 Milliarden Passagiermeilen).

Quelle: Air Transport Association of America, Air Transport Facts and Figures, Washington, 12th ed. 1951, S. 7; 13th ed. 1952, S. 11.

¹⁾ Quelle: Domestic Trunk Lines and Feeder Lines: Civil Aeronautics Board, Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data; Non-Scheds: Civil Aeronautics Board, Bureau of Air Operations, Investigation of Air Service by Large Irregular Carriers and Irregular Transport Carriers, a. a. O., Exhibits BAO 2 and 3.

Auf den Routen, welche für die Coach-Flüge in regelmässigem Linienverkehr zertifiziert werden sollten, standen aber bereits durchwegs mehrere Stamm-Linien miteinander in direktem Wettbewerb, die in immer grösserem Umfang Kurse der Touristenklasse zum Einsatz brachten. Das CAB vertrat die Auffassung, dass einerseits die bereits konzessionierten Unternehmen durch eigene Coach-Flüge die neue Nachfrage ohne weiteres zu decken vermögen, dass andererseits aber durch die Autorisierung von Touristenklassflügen in unbeschränktem Umfang seitens neu zertifizierter Unternehmen eine erhebliche Abwanderung von Verkehrsleistungen zuungunsten der früher konzessionierten Trunk Lines nicht zu vermeiden wäre und die Rentabilität dieser Unternehmen dadurch ernsthaft gefährdet werden könnte. Aus Bedenken vor der «unnötigen, übermässigen und destruktiven» Konkurrenz wurde das Gesuch der Non-Scheds deshalb abgewiesen, wobei allerdings ein Beschluss, ob nicht die bisherigen Frequenzbeschränkungen zur Aufrechterhaltung des Charakters des unregelmässigen Bedarfsverkehrs der Aussenseiter durch eine grosszügigere Regelung ersetzt werden könnten, zurückgestellt wurde ¹⁾).

4. Das Wettbewerbsproblem der nicht-konzessionierten Unternehmen

Mit dem negativen Entscheid des Board war aber das Problem der Independents keineswegs aus der Welt geschafft; vielmehr wurde der Ruf nach der Entwicklung einer neuen *Gesamtkonzeption* im binnenamerikanischen Luftverkehr, welche auch den Non-Scheds den ihnen zustehenden Platz festlegt, immer dringlicher. Die Voraussetzung zur Neuformulierung einer solchen Luftverkehrspolitik bestand vorerst einmal jedoch in der Durchführung einer umfassenden Analyse der Verhältnisse im nicht-konzessionierten Luftverkehr. Nachdem eine Kommission des amerikanischen Senats bereits 1951 einen ersten Beginn gemacht hatte ²⁾, beschloss das CAB, eine grossangelegte Untersuchung durchzuführen, an welcher teilzunehmen allen interessierten Parteien offensteht ³⁾. Das Ver-

¹⁾ Transcontinental Coach Type Service Case, CAB Order Serial No. E-5840, dated November 7, 1951.

²⁾ US Congress, Senate, Committee on Small Business, Role of Irregular Airlines in US Air Transportation Industry, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1951.

³⁾ Civil Aeronautics Board, Large Irregular Carrier Investigation.

fahren wurde Ende 1952 aufgenommen und wird voraussichtlich erst nach rund zweijähriger Dauer zum Abschluss gebracht werden können.

Die Positionen in dieser Auseinandersetzung sind bereits gezogen. Die Aussenseiter fordern in erster Linie eine Lockerung der ihnen auferlegten Frequenzrestriktionen, da eine wirtschaftliche, rentable Betriebsführung auf die Dauer dadurch verunmöglicht werde und da die provisorische Natur der auf zwischen sechs Monate und zwei Jahre befristeten Betriebsbewilligungen eine Planung und Finanzierung auf lange Sicht überhaupt ausschliesse ¹⁾). Die konzessionierten Unternehmen andererseits setzen natürlich jeder Erweiterung des irregulären Luftverkehrs und der damit notwendigerweise verbundenen Verschärfung des Wettbewerbs schärfsten Widerstand entgegen.

Zur Untermauerung ihrer Forderungen pochen die Aussenseiter auf ihre Pionierleistungen bei der Entwicklung des amerikanischen Luftverkehrs in der Nachkriegszeit, wobei sie neben der eigentlichen Erschliessung des Luftfrachtverkehrs insbesondere das Verdienst in Anspruch nehmen, dem billigen Massenluftverkehr Eingang verschafft zu haben. Ausserdem betonen sie die Bedeutung der Independents für die Nationale Verteidigung, indem sie darauf hinweisen, dass die Flugzeuge der Non-Scheds in Notzeiten eine ausserordentlich wertvolle Transportreserve für militärische Bedürfnisse darstellen ²⁾).

Die Independents verlangen deshalb vom CAB die Möglichkeit, die von ihnen erschlossenen Märkte weiterhin und unter annehmbareren Voraussetzungen bearbeiten zu dürfen; dies um so mehr, als sie den Beweis erbracht hätten, mit niedrigeren Kosten als die konzessionierten Unternehmen arbeiten zu können ³⁾). Implizite wird damit auch angedeutet, dass die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung der Stamm-Linien in manchen Fällen eben zu wünschen übrig liesse und dass trotzdem nicht die nötigen Anstrengungen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit gemacht würden, weil

¹⁾ Eine zusammenfassende Darstellung der Position der Non-Scheds findet sich in: US Congress, Senate, Committee on Small Business, Role of Irregular Airlines in US Air Transportation Industry, a. a. O., S. 137–162.

²⁾ In der Tat hatten die Non-Scheds am Erfolg der Luftbrücken nach Berlin (1948) und im Pazifik (seit 1951) einen bedeutenden Anteil. – Vgl. S. 121–122.

³⁾ Vgl. Tabellen 4 (S. 45) und 6 (S. 53).

ja der Staat doch immer mit Subventionen allfällige Defizite decke. Eine Abdrosselung der effektiven und potentiellen Konkurrenz der Non-Scheds würde zur Folge haben, dass die kompetitiv bedingten Anreize zu Leistungsverbesserungen fehlen würden, und der praktisch einzig brauchbare Maßstab zur Messung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der konzessionierten (und subventionierten) Unternehmen verloren ginge.

Diese Argumente der Non-Scheds bedürfen jedoch der näheren Untersuchung. So sind die niedrigeren Kosten pro Leistungseinheit offensichtlich wenigstens teilweise darauf zurückzuführen, dass die Aussenseiter eben im Bedarfsverkehr arbeiten, d. h. ihre Maschinen nur dann fliegen lassen müssen, wenn sie voll beladen sind, während die konzessionierten Unternehmen ohne Rücksicht auf die Höhe der Zuladung ihre fahrplanmässigen Kurse einzuhalten verpflichtet sind¹⁾. Ausserdem fliegen die Independents fast durchwegs nur auf den rentablen Langstreckenrouten zwischen den Hauptverkehrszentren²⁾. Die konzessionierten Unternehmen wären viel konkurrenzfähiger, wenn sie immer nach rein kommerziellen Überlegungen arbeiten dürften und sich ihrer Verpflichtungen als Public Utilities einfach entledigen könnten; so aber müssen sie auch Orte mit geringem Verkehrspotential bedienen und sind gezwungen, mit den auf den ergiebigen Langstrecken erzielten Überschüssen unwirtschaftlichere Routensegmente zu unterstützen. Zur Senkung der Kosten der Aussenseiter trägt ferner auch noch der Umstand bei, dass die Mehrzahl der Independents Flugzeugmaterial aus Überschussbeständen der Armee zu sehr günstigen Bedingungen erhalten haben und deshalb mit relativ viel niedrigeren Abschreibungskosten belastet sind. Schliesslich sind die Independents angesichts ihrer geringen Verkehrsfrequenzen nicht verpflichtet, wie die konzessionierten Unternehmen eigene Übermittlungsdienste zu unterhalten, sondern können sich mit den ihnen vom Staat prak-

¹⁾ Leider lässt sich nicht feststellen, welchen Anteil der höhere Zuladekoeffizient der Non-Scheds an den niedrigeren Leistungskosten hat, da über den Ausnützungsgrad der Independents vorläufig keine Angaben erhältlich sind. – Immerhin besteht kein Zweifel, dass auch die Kosten pro angebotene Einheit noch unter denjenigen der konzessionierten Unternehmen liegen, was auf weitere, im Text nachstehend angeführte Gründe zurückzuführen ist.

²⁾ Praktisch vollzieht sich der gesamte Flugverkehr der Non-Scheds zwischen rund 25 Großstädten.

tisch kostenlos zur Verfügung gestellten Sicherheitsanlagen der CAA begnügen ¹⁾). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kostenunterschiede zwischen Non-Scheds und konzessionierten Unternehmen nicht notwendigerweise durch schlechtere Leistungen der Trunk Lines bedingt sind, sondern jedenfalls doch auch in erheblichem Umfang auf die Verschiedenartigkeit der betriebswirtschaftlichen Struktur und der volkswirtschaftlichen Funktion der beiden Gruppen zurückzuführen sein dürften.

Die Frage, inwieweit eine Ausdehnung des Betriebs der Unabhängigen über den Rahmen des Bedarfsverkehrs hinaus dem öffentlichen Interesse am besten entspricht, steht damit noch völlig offen ²⁾). Gerade hier stellt sich das Problem einer angemessenen Auslegung der Wettbewerbsvorschriften der Civil Aeronautics Act («competition to the extent necessary . . .») mit besonderer Schärfe: einerseits sollen dem Luftverkehr zur Erschliessung der neuen Märkte durch vermehrte Konkurrenz immer neue Anreize vermittelt werden, andererseits dürfen die bereits tätigen Unternehmen nicht durch übermässigen Wettbewerb geschädigt werden. Auch wenn die Independents völlig ohne Subventionen arbeiten, liegt deren Zertifizierung nur dann im öffentlichen Interesse, wenn die anderen Unternehmen die neugeschaffene Konkurrenz ohne Erhöhung ihres Subventionsbedarfs zu absorbieren vermögen ³⁾).

¹⁾ Im übrigen unterwirft das Gesetz — von geringfügigen Ausnahmen abgesehen — die Aussenseiter den gleichen Sicherheitsvorschriften, welche auch die konzessionierten Unternehmen zu erfüllen haben. — Vgl. hierzu die Gegenüberstellung in: US Congress, Senate, Committee on Small Business, Role of Irregular Airlines in US Air Transportation Industr., a. a. O., S. 259.

²⁾ Grundsätzlich wird den Non-Scheds von keiner Seite ihre Stellung im Bedarfsverkehr strittig gemacht. Es ist aber nicht zu übersehen, dass eine spürbare Lockerung der Frequenzrestriktionen, welche den Independents auferlegt sind, den bisherigen Charakter des Betriebs dieser Unternehmen zwangsläufig ändern müsste. Werden nämlich zusätzliche Flüge pro Zeiteinheit gestattet, so kommt sehr bald der Moment, wo von «irregulär» und «Bedarfsverkehr» nicht mehr gut die Rede sein kann, sondern in praxi ein mehr oder weniger regelmässiger Linienbetrieb stattfindet. Die Non-Scheds gelangen dann aber in den Genuss der Vorteile eines Linienbetriebs auf den verkehrsintensiven Langstreckenverbindungen, ohne dabei die den Stamm-Linien in ihrer Public Utility-Funktion übertragenen Pflichten auf sich nehmen zu müssen.

³⁾ Trotzdem vernimmt man in der Öffentlichkeit immer wieder das völlig unhaltbare Argument, eine Zertifizierung der Non-Scheds sei in jedem Falle von Nutzen, weil sie vom Staat ja keine Subventionen empfangen würden!

Bis zum Entscheid über die zukünftige Gestaltung des nicht-konzessionierten Luftverkehrs, welcher nicht vor Ende 1954 erwartet werden darf, wird das CAB im Prinzip den Status quo aufrechterhalten und in Fortsetzung der eher restriktiven Politik die Independents daran hindern, den konzessionierten Unternehmen durch die Einführung häufiger, regelmässiger Operationen unautorisierte Konkurrenz zu schaffen ¹⁾).

Dass die Sympathien der Öffentlichkeit in der Auseinandersetzung vor dem CAB eher auf seiten der Aussenseiter liegen, ist weiter nicht verwunderlich, haben doch in den Augen der Amerikaner diese kleinen Unternehmen einmal mehr unter Beweis gestellt, was der freie Unternehmer im Kampf gegen härteste Konkurrenz (und auch gegen die restriktive Reglementierung des Staates!) zu leisten imstande ist. Der einfache Amerikaner sieht sich in diesem Sinn in seinem Glauben an die Richtigkeit und Berechtigung der liberalen amerikanischen Wettbewerbsphilosophie bestärkt; gefühlsmässig wünscht er deshalb, dass auch einem neuen Klein-Unternehmen eine Chance gegeben wird; macht sich dabei aber keine Gedanken darüber, dass in manchen Fällen – und insbesondere auf dem strukturell eigenartigen Gebiet des Verkehrs – dem wirtschaftlichen Gesamtinteresse auf diese Weise eben doch nicht immer gedient ist.

¹⁾ Das Office of Enforcement des CAB steht dabei in einem unablässigen Kampf gegen einen Teil der Aussenseiter, welche die Vorschriften des amerikanischen Luftamtes zu umgehen trachten. Vor allem durch die absichtliche Missachtung der Frequenzrestriktionen versuchen einzelne Unternehmen, ihre Verkehrsleistungen in unerlaubter Weise zu steigern. – Vgl. Civil Aeronautics Board, Annual Report, 1951, a. a. O., S. 66–71.

2. Abschnitt

Die Wettbewerbspolitik des Civil Aeronautics Board im internationalen amerikanischen Luftverkehr

I. Der konzessionierte internationale amerikanische Luftverkehr

Da der Zweite Weltkrieg die kommerzielle internationale Zivilluftfahrt fast völlig lahmlegte, setzte der grosse Aufschwung des interkontinentalen Luftverkehrs erst nach 1945 ein. Amerikanische Luftverkehrsgesellschaften sind daran in hervorragendem Masse beteiligt, lieferten sie doch – Domestic und International Carriers zusammengefasst – seit 1945 über die Hälfte der gesamten Verkehrsleistungen des konzessionierten Weltluftverkehrs.

Tabelle 9: Netzlänge, Verkehrsleistungen und Verkehrseinnahmen im konzessionierten internationalen amerikanischen Luftverkehr, 1938, 1945–1951 ¹⁾

	Gesamte zertifizierte Netzlänge (in Meilen)	Beförderte Passagiere (in Millionen)	Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Millionen)	Gesamte Einnahmen (in Millionen Dollars)
1938	35 707	0,1	14,1	15,3
1945	38 885	0,5	60,0	69,1
1946	66 419	1,0	136,8	146,7
1947	95 503	1,4	238,4	209,0
1948	105 853	1,4	265,4	249,2
1949	109 011	1,5	297,2	274,2
1950	106 401	1,7	319,7	258,4
1951	239 691	2,0	364,5	284,2

Von den 1951 vom internationalen amerikanischen Luftverkehr erzeugten Verkehrsleistungen entfielen fast die Hälfte auf den Transatlantikverkehr nach Europa, Afrika und dem Mittleren Osten, rund zwei Fünftel auf den Verkehr mit Südamerika und etwas über

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (bis 1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949–1951).

ein Zehntel auf die Pazifikrouten nach dem Fernen Osten und Australien.

1. Die Transatlantikrouten nach Europa, Afrika und dem Mittleren Osten

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts ist der Verkehrsweg über den *Nordatlantik* die wichtigste Handelsroute der Welt. Die ausserordentliche Bedeutung in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht dieser Verbindung zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Europa geht z. B. daraus hervor, dass der Umfang des Passagierverkehrs über den Nordatlantik mit Schiff und Flugzeug zusammengenommen das gesamte Personenverkehrsvolumen von den USA nach allen übrigen Teilen der Welt seit jeher übertroffen hat.

Es ist deshalb bezeichnend, dass die internationale Luftverkehrspolitik der USA in ihrer Gesamtkonzeption durch die Problematik der Regulierung des Wettbewerbs zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften im Transatlantikverkehr entscheidend beeinflusst worden ist.

Die Entwicklung des internationalen amerikanischen Luftverkehrs zwischen den Vereinigten Staaten und Europa und die Interventionspolitik des Staates seit dem Inkrafttreten der Civil Aeronautics Act im Jahre 1938 bis Ende 1952 lässt sich anhand von vier Wendepunkten untersuchen:

1. Die Beendigung der Monopolstellung der Pan American Airways im internationalen amerikanischen Luftverkehr durch die Zertifizierung eines zweiten amerikanischen Unternehmens auf dem Nordatlantik im Jahre 1940:
(American Export Airlines Case);
2. Die Neuverteilung der Transatlantikrouten nach Kriegsende unter drei Unternehmen (Pan American Airways, American Overseas Airlines, Trans World Airlines) auf Grund des Prinzips des indirekten Wettbewerbs:
(North Atlantic Route Case);
3. Die Übernahme der American Overseas Airlines durch die Pan American Airways im Jahre 1950, verbunden mit der Intensivierung der Konkurrenz zwischen der PAA und der TWA

durch Einführung direkten Wettbewerbs auf den Hauptverkehrsverbindungen:

(*North Atlantic Route Transfer Case*);

4. Die Konsolidierung der Routenstruktur der Pan American Airways und der Trans World Airlines im Jahre 1952:

(*North Atlantic Certificate Renewal Case*).

A. Der American Export Airlines Case

Durch das Inkrafttreten der Civil Aeronautics Act im Jahre 1938 wurde auch der internationale amerikanische Luftverkehr auf eine neue Grundlage gestellt; denn für den Betrieb aller ins Ausland führenden Strecken bedurfte es nunmehr – analog zum binnen-amerikanischen Luftverkehr – eines Certificate of Public Convenience and Necessity, welches vom Civil Aeronautics Board in Anwendung der entsprechenden Vorschriften der Act ausgestellt werden musste. Zu diesem Zeitpunkt waren im Transatlantikverkehr, welcher damals kaum noch das Stadium eines regelmässigen Linienverkehrs erreicht hatte, als einziges amerikanisches Luftverkehrsunternehmen die *Pan American Airways* tätig. Auf Grund der Grossvater-Klausel der Civil Aeronautics Act erhielt die PAA deshalb anfangs 1939 ein Zertifikat für den Flugbetrieb auf der nördlichen und südlichen Route des Nordatlantiks nach England, Frankreich und Portugal ¹⁾. Die Monopolstellung der PAA im amerikanischen Transatlantik-Luftverkehr schien damit aufs erste gesichert.

Aber schon nach wenigen Monaten, kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs, erfolgte die Herausforderung der allgewaltigen PAA. Eine von den American Export Lines, einer der bedeutendsten amerikanischen Schiffsgesellschaften, finanzierte und organisierte Luftverkehrsgesellschaft, die *American Export Airlines* (AEA), war gewillt, den Konkurrenzkampf mit der PAA auf dem Nordatlantik aufzunehmen.

Das Konzessionsgesuch der American Export Airlines stellte das Civil Aeronautics Board zum ersten Mal vor die Notwendigkeit, die Frage nach dem *Ausmass des wünschbaren Wettbewerbs im inter-*

¹⁾ Pan American Airways Comp., Transatlantic Operations, 1 CAA 118 (1939).

nationalen amerikanischen Luftverkehr im Sinne der Civil Aeronautics Act aufzurollen.

Das Civil Aeronautics Board ging davon aus, die Bedürfnisfrage abzuklären. Direkte statistische Unterlagen über das Luftverkehrsvolumen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa fehlten aus naheliegenden Gründen. Man behalf sich deshalb damit, auf Grund der Erfahrungen der PAA im Südamerikaverkehr auf den Prozentsatz von Passagieren zu schliessen, welche nicht mehr zu Schiff, sondern mit dem Flugzeug reisen würden ¹⁾. Alle Parteien, und auch das Civil Aeronautics Board, gelangten dabei zu der übereinstimmenden Schlussfolgerung, dass man noch kaum richtig begonnen habe, das Verkehrspotential im Luftverkehr nach Europa zu erschliessen und dass die Verkehrsleistungen über den Nordatlantik in Zukunft noch ausserordentlich stark ausgedehnt werden könnten ²⁾.

Die fundamentale Frage, welcher sich das CAB gegenübergestellt sah, war demnach die, ob zur angemessenen Befriedigung dieses zusätzlichen Verkehrsvolumens eine zweite amerikanische Luftverkehrsgesellschaft (nämlich die AEA) zu zertifizieren sei, oder ob die zunehmenden Verkehrsleistungen durch die Expansion des bereits bestehenden Unternehmens (der PAA) zu absorbieren seien.

Die PAA argumentierte, dass ein schon existierendes Unternehmen in erster Linie berechtigt sei, das zusätzliche Verkehrsvolumen zu übernehmen und dass eine Zertifizierung der AEA die PAA in ihrer wirtschaftlichen Stellung gefährden würde; dass eine Duplikation der von der PAA betriebenen Transatlantikstrecken durch die AEA unökonomisch und für den Staat kostspielig sei und deshalb dem öffentlichen Interesse nicht entspreche. Die PAA behauptete zudem, dass die Konkurrenz ausländischer Luftverkehrs-

¹⁾ Die AEA rechnete damit, dass 2 1/4 % der Erstklasspassagiere auf Schiffen zwischen den USA und Europa mit dem Flugzeug reisen würden, was für 1941 schätzungsweise 4500 Personen in beiden Richtungen ausmachen würde. Die AEA erwartete ausserdem, dass ca. 8 % der Briefpost per Flugzeug befördert werden könnte, d. h. für 1941 rund 400 000 lbs, sowie Luftfracht im Gewicht von ca. 150 000 lbs: American Export Airlines Case, Docket No. 264, American Export Airlines, Brief, dated December 2, 1939, S. 8.

²⁾ American Export Airlines, Inc., Transatlantic Service, 2 CAB 16 (1940), 21-23.

unternehmen die Wettbewerbsbedingungen der Civil Aeronautics Act in ausreichendem Masse erfülle ¹⁾).

Einleitend stellte das CAB hierzu fest, dass die Civil Aeronautics Act nicht grundsätzlich und überall die Einführung von Konkurrenz verlange, sondern dass es im Ermessen des Board liege, in jedem einzelnen Falle auf Grund der betreffenden Verhältnisse die Wettbewerbsfrage zu entscheiden ²⁾. Das Board anerkannte dabei in diesem Zusammenhang, dass ein Luftverkehrsunternehmen, welches in gewisser Hinsicht Funktionen als *Öffentlicher Dienst* zu erfüllen hat, unter bestimmten Voraussetzungen – aber auch nur bis zu einem gewissen Punkt – vor Konkurrenz geschützt werden müsse ³⁾:

«Competition does not necessarily involve a useless duplication of service. It is true that where a territory is served by a utility which (1) has pioneered in the field, (2) is rendering efficient service, (3) is fulfilling adequately the duty which, as a public utility, it owes to the public, and (4) the territory is so generally served that it may be said to have reached the point of saturation as regards the particular service which the utility furnishes, the trend to-day is to protect the utility within such field; but when any one of these conditions is lacking, the public convenience may often be served by allowing competition to enter the field.»

Diese Bedingungen erschienen im vorliegenden Falle nach Ansicht des CAB jedoch keineswegs erfüllt, da insbesondere von einer völligen Sättigung des Marktes im transatlantischen Luftverkehr nicht die Rede sein konnte.

Im übrigen vertrat das Board auch die Auffassung, dass *die Konkurrenz ausländischer Luftverkehrsgesellschaften nicht imstande sei, den nötigen Wettbewerb im Sinne der Civil Aeronautics Act zu gewährleisten*. Nicht nur war damals (1940) das Ausmass ausländischer Konkurrenz sehr ungewiss, sondern das CAB glaubte auch, dass der ausländische Wettbewerb nicht in demselben Masse die günstigen Auswirkungen für die amerikanische Luftverkehrsindustrie haben würde, wie sie die Konkurrenz zwischen amerikanischen

¹⁾ American Export Airlines Case, Docket No. 264, Pan American Airways, Brief, dated December 2, 1939, S. 11–15.

²⁾ American Export Airlines, Inc., Transatlantic Service, a. a. O., 31: «We conclude that *competition in air transportation is not mandatory*, especially when considered in relation to any particular route or service. . . . The disposition of this case must depend on the particular facts which justify or condemn competition under the circumstances which are peculiar to this case.»

³⁾ Ebenda, a. a. O., 34.

Unternehmen mit sich bringe; die Möglichkeit eines Kostenvergleichs wäre kaum gegeben, und die Anreize zur Verbesserung der Leistungen würden viel weniger stark wirken ¹⁾).

Ein vom CAB durchgeführter Vergleich der Kosten im Falle einer Zertifizierung der AEA und im Falle einer Expansion der PAA ergab, dass die Konzessionierung eines zweiten Unternehmens pro 1941 Mehrkosten für den Staat in Form von erhöhten Postentschädigungen im Umfang von rund 500 000 Dollars verursachen würde. Diesem relativ geringfügigen zusätzlichen Subventionsbedarf konnte das CAB in Anbetracht anderer Faktoren keine entscheidende Bedeutung zumessen ²⁾).

Das Civil Aeronautic Board wies nämlich insbesondere auf den Umstand hin, dass im Gegensatz zum inneramerikanischen Verkehr der Staat auf die Tarifgestaltung im internationalen amerikanischen Linienverkehr überhaupt keinen Einfluss nehmen konnte und dass deshalb Bedenken wegen des möglichen Missbrauchs einer Monopolstellung durch eine öffentliche Unternehmung besonders gerechtfertigt seien ³⁾. *Auch wirke die staatliche Kontrolle ja nur negativ, so dass, wenn immer möglich, die Konkurrenz als aktiver Stimulus zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit angezeigt sei* ⁴⁾.

Nachdem das CAB die American Export Airlines für «fit, willing, and able» befunden hatte, gelangte es zum Schluss, die AEA als zweite amerikanische Luftverkehrsgesellschaft auf dem Nordatlantik provisorisch auf die Dauer von sieben Jahren zu zertifizieren ⁵⁾:

«We are unable to find that the continued maintenance of an exclusive monopoly of Transatlantic American Flag Air Transportation is in the Public Interest. . . the record indicates that the benefits to the public, in

¹⁾ American Export Airlines, Inc., Transatlantic Service, a.a.O., 32-33.

²⁾ Ebenda, 35-37.

³⁾ Ebenda, 34.

⁴⁾ Ebenda, 32: «Economic Regulation alone may not be relied on to take the stimulus which competition provides to the advancement of technique and service in air transportation. Competition invites comparisons as to equipment, costs, personnel, methods of operation, solicitation of traffic, and the like, all of which tend to assure the development of an air transportation system properly adapted to the present and future needs of the foreign and domestic commerce of the US, of the Postal Service, and of the National Defense.»

⁵⁾ Ebenda, 34.

the shape of improved service resulting from advances in the industry, would be accelerated by competition between US air carriers on the North Atlantic.»

Gegen diesen Entscheid des Civil Aeronautics Board appellierten die Pan American Airways an den US Court of Appeals, welcher auf die Klage der PAA jedoch nicht eintreten konnte, da durch die Genehmigung des Präsidenten der USA der CAB-Beschluss den Charakter eines Exekutiv-Entscheides angenommen hatte, welcher sich nach amerikanischem Recht richterlicher Prüfung entzieht. Die Pan American Airways setzten darauf den Kampf gegen die American Export Airlines auf anderer Ebene weiter fort. Die staatlichen Subventionen zugunsten der AEA in Form der Postentschädigungen mussten nämlich im Rahmen des Budgets der amerikanischen Postverwaltung vom Kongress genehmigt werden. Es gelang nun der PAA 1940, die Budgetkommission des Kongresses zu veranlassen, die entsprechenden Kredite nicht zu genehmigen ¹⁾. Die Überlegungen, welche zu diesem Beschluss geführt haben, sind recht unklar. Die Gegner der PAA schrieben deren Erfolg dem mächtigen und geschickten «lobby» zu, welches die PAA eingesetzt hatte; die PAA selbst wollte darin ein Mandat der Legislative sehen, zum Prinzip eines einzigen amerikanischen Luftverkehrsunternehmens im Transatlantikverkehr zurückzukehren.

Der Beschluss des amerikanischen Kongresses, welcher einen Entscheid des von ihm zur Regulierung des Luftverkehrs eingesetzten Organes praktisch vollkommen desavouierte, versetzte dem Prestige des Civil Aeronautics Board einen sehr schweren Schlag. Immerhin trat dann die ganze Auseinandersetzung sofort in den Hintergrund, als 1941 die Vereinigten Staaten in den Krieg eintraten. Der gesamte internationale Linienbetrieb wurde unverzüglich von der Armee übernommen, so dass sich für die AEA die Notwendigkeit von Postsubventionen erübrigte und sich ihr damit die Möglichkeit eröffnete, in der Zukunft nach Beendigung des Weltkrieges ihre Ansprüche erneut geltend zu machen.

¹⁾ Die AEA beanspruchte vorerst 1,2 Millionen Dollars, setzte dann aber nach Kriegsbeginn 1941 ihre Forderung auf 0,5 Millionen Dollars herab, eine relativ unbedeutende Summe im Vergleich zu den 9,1 Millionen Dollars, welche die PAA 1939 insgesamt an Postentschädigungen bezogen hatte. – Vgl. Smith, a. a. O., S. 59.

B. Der North Atlantic Route Case

Zur Befriedigung der kriegsbedingten militärischen Nachfrage mussten nach 1941 die Verkehrsleistungen im interkontinentalen amerikanischen Luftverkehr nach allen Teilen der Welt gewaltig gesteigert werden. Die praktisch in unbegrenztem Umfange zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel gestatteten dabei die Anlage von Flughäfen und den grosszügigen Ausbau der Bodenorganisation und des Flugsicherungsdienstes auf den grossen interkontinentalen Hauptverkehrsrouten. Im Jahre 1944 legten die im Dienste des Army Air Transport Command stehenden Flugzeuge insgesamt 720 Millionen Meilen zurück ¹⁾. Die Armee musste dabei auch sämtliche grösseren Luftverkehrsgesellschaften des inneramerikanischen Linienverkehrs im internationalen Sektor einsetzen. Eine Entwicklung von grösster Bedeutung für die Zukunft des internationalen amerikanischen Luftverkehrs zeichnete sich damit ab: die Pan American Airways sollten bei Kriegsende nicht mehr die einzige amerikanische Luftverkehrsgesellschaft sein, welche die Voraussetzungen für den Betrieb internationaler Strecken erfüllte, sondern es gab nun eine ganze Reihe von Unternehmen, welche über die für den interkontinentalen Linienverkehr notwendigen technischen Erfahrungen und über das entsprechend ausgebildete Personal verfügten.

Als im Juni 1944 das Civil Aeronautics Board ein provisorisches internationales Routensystem ausschrieb, dessen Betrieb durch amerikanische Luftverkehrsunternehmen nach Kriegsende als wünschbar erschien, gingen in kürzester Zeit über 100 Konzessionsgesuche amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften zum Betrieb dieser internationalen Strecken beim CAB ein. Zur selben Zeit, da in Chicago die internationale Luftverkehrskonferenz zur Regelung der kommerziellen Rechte im Luftverkehr tagte, begann das CAB, in einem ersten Schritt die zukünftige Ausgestaltung der Nordatlantikrouten zu untersuchen. Als Bewerber traten neben der PAA und der AEA auch einige der bedeutendsten Gesellschaften des

¹⁾ Quelle: nach einer Angabe des CAB; vergleichsweise wurden 1937 im gesamten konzessionierten Weltluftverkehr 167 Millionen Flugzeugmeilen, 1951 bereits 963 Millionen Flugzeugmeilen (davon 482 Millionen Flugzeugmeilen von amerikanischen Unternehmen) zurückgelegt.

inneramerikanischen Linienverkehrs auf, wie die Transcontinental & Western Airlines (die nachmalige Trans World Airlines), die American Airlines und die National Airlines, sowie fünf weitere kleine Trunk Lines.

Von Anfang an stellte das CAB mit aller Entschiedenheit fest dass es sich nicht darum handeln könne, auf die grundsätzliche Frage, ob eine einzige amerikanische Luftverkehrsgesellschaft als «*Gewähltes Instrument*» Träger des internationalen amerikanischen Luftverkehrs sein sollte, einzutreten. *Die Grundkonzeption der amerikanischen Wettbewerbspolitik sei vom Kongress in der Civil Aeronautics Act, welche «competition to the extent necessary . . .» vorschreibt, festgelegt worden*, und für eine Neuformulierung dieser Politik sei nicht das Civil Aeronautics Board, welches sich ausschliesslich auf die Auslegung der vorliegenden Gesetzgebung zu beschränken habe, sondern einzig und allein der *Kongress* selbst als die oberste legislative Behörde der Vereinigten Staaten zuständig ¹⁾.

Gegenstand der Auseinandersetzung im North Atlantic Route Case war demnach nicht das Wettbewerbsprinzip als solches, sondern das Problem des wünschbaren Ausmasses von Konkurrenz unter den speziellen Voraussetzungen des Transatlantikverkehrs. Die Tragweite des Entscheides lag dabei auf der Hand: könnte nämlich im Verkehr zwischen den USA und Europa kein Wettbewerb mehr zwischen amerikanischen Luftverkehrsunternehmen gestattet werden, so wäre ein solcher auch im gesamten übrigen internationalen amerikanischen Luftverkehr angesichts des wesentlich geringeren Verkehrspotentials auf allen anderen Strecken nach dem Ausland praktisch von vorneherein ausgeschlossen worden. In Anbetracht der beherrschenden Stellung der PAA in Südamerika und im Pazifikraum hätte dies eo ipso eine Sicherstellung des Monopols der PAA im internationalen amerikanischen Luftverkehr und damit de facto doch die Verwirklichung der Idee des «Chosen Instrument» bedeutet.

Es stellten sich somit im einzelnen die Fragen, (a) ob die Verhältnisse im Transatlantikverkehr die Zertifizierung von mehr als einem einzigen amerikanischen Luftverkehrsunternehmen gestatten, und (b), – wenn ja –, ob Gesellschaften des inneramerikanischen

¹⁾ North Atlantic Route Case, 6 CAB 319 (1945), 323.

Linienverkehrs für den Betrieb der internationalen Strecken auf dem Nordatlantik qualifizierbar wären.

a) Das Bedürfnis nach mehr als einem einzigen amerikanischen Luftverkehrsunternehmen im Transatlantikverkehr

Die PAA ersuchte das CAB, den Entscheid im American Export Airlines Fall im Lichte der durch den Krieg bedingten Veränderungen auf seine Zweckmässigkeit neu zu überprüfen. Vor allem sei jetzt in viel stärkerem Masse Wettbewerb seitens europäischer Luftverkehrsgesellschaften zu erwarten. Zur Wahrung seiner Stellung gegenüber dieser Konkurrenz müsse der amerikanische Luftverkehr eine neue Zielsetzung suchen, indem in Abweichung von der Konzeption des Luxusreisens möglichst bald grosse und schnelle Flugzeuge zur Erschliessung des *billigen Massenluftverkehrs* in Einsatz gebracht werden sollten. Durch Maschinen mit einer Kapazität von 80–100 Passagieren sei es möglich, eine drastische Reduktion der Tarife (4 Cents pro Passagiermeile) vorzunehmen. Angesichts des gegenwärtig vorhandenen Verkehrspotentials im Transatlantikverkehr sei aber die Verwirklichung eines solchen Programms nur dann denkbar, wenn die vorhandene Nachfrage nicht auf mehrere amerikanische Unternehmen aufgeteilt werden müsste. Aus diesen Überlegungen leiteten die Pan American Airways die Folgerung ab, es sei deshalb nur ein einziges amerikanisches Unternehmen auf dem Nordatlantik zu zertifizieren ¹⁾.

Bei der Überprüfung der Bedürfnisfrage gelangte das Civil Aeronautics Board seinerseits zur Überzeugung, dass im Vergleich zur Zeit vor dem Weltkrieg mit einer sehr stark vergrösserten und ständig weiter wachsenden Nachfrage zu rechnen sei ²⁾:

1. wegen des sich ständig vermehrenden Industrie- und Handelspotentials der Vereinigten Staaten;
2. wegen der wachsenden Verflechtung der USA im Welthandel und der zunehmenden Beteiligung Amerikas am politischen Weltgeschehen; und
3. wegen der dem Flugzeug inhärenten Fähigkeit (zur Hauptsache dank seiner grossen Schnelligkeit), neuen Verkehr zu erschliessen.

¹⁾ North Atlantic Route Case, Docket No. 855, Pan American Airways, Brief, dated December 23, 1944, S. 24–33.

²⁾ North Atlantic Route Case, a. a. O., 336.

Hatte die PAA im American Export Airlines Case die von amerikanischen Unternehmen im Jahre 1941 zu befördernden Passagiere in beiden Richtungen auf rund 7000 geschätzt, so rechnete die PAA nunmehr, dass 1945 ca. 90 000 Personen in beiden Richtungen mit amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften den Atlantik überqueren würden. Andere Unternehmen erwarteten zwischen 80 000 und 125 000 Passagieren¹⁾. Über die Kostenstruktur im künftigen transatlantischen Luftverkehr gingen die Schätzungen jedoch weit auseinander. Immerhin rechnete das CAB damit, dass die Kosten pro angebotenem Platz (pro Meile) auf lange Sicht hin dank der Indienstellung grösserer und leistungsfähigerer Maschinen eher sinkende Tendenz aufweisen würden²⁾. Flugzeugtypen mit einer Ladekapazität von 80 und mehr Passagieren waren damals (1945) noch im Planungsstadium, so dass man sich über die Wirtschaftlichkeit dieser Maschinen keineswegs im klaren war. In Anknüpfung an das Argument der PAA vertrat nunmehr das CAB die Auffassung, dass die Nachfrage – sollte sich der Einsatz von solchen Grossflugzeugen, verbunden mit der Einführung wesentlich erniedrigter Tarife, verwirklichen lassen – sich dann ganz erheblich vergrössern würde und weit über das von der PAA und anderen Unternehmen errechnete Verkehrspotential, auf welchem sich die Argumentation der PAA aufbaute, hinaussteigen würde³⁾.

Ebensowenig stichhaltig schien dem CAB ein anderer Einwand der PAA: zwar anerkannte das Board die drohende, massive Ausweitung der ausländischen Konkurrenz im Nordatlantikverkehr, führte aber an, dass auch bei vermehrtem ausländischem Wettbewerb sich für die USA nicht die Vorteile ergeben, welche aus der Konkurrenz zwischen amerikanischen Unternehmen erwachsen⁴⁾.

¹⁾ North Atlantic Route Case, Docket No. 855, Report of Examiner, dated January 22, 1945, S. 20.

²⁾ North Atlantic Route Case, a. a. O., 325.

³⁾ Ebenda, 325.

⁴⁾ Ebenda, 325: «We recognize that competition from foreign air carrier services will develop on important routes. Such foreign competition, however, is not an adequate reason for abandoning the present statutory policy of this Government. The greatest gain from competition, whether actual or potential, is the stimulus to devise and experiment with new operating techniques and new equipment, to develop new means of acquiring and promoting business, including the rendering of better service to the customer and the country, and to afford the Government comparative yardsticks by which the performance of US operators can be measured. No

Das Civil Aeronautics Board sah deshalb keinen triftigen Grund, auf seinen seinerzeitigen Entscheid im American Export Airlines Fall grundsätzlich zurückzukommen. Zwar sei es im Rahmen der Interpretation der Wettbewerbsvorschriften der Civil Aeronautics Act durchaus möglich, eine bestimmte Route oder ein gewisses Gebiet einem einzigen Unternehmen vorzubehalten; doch bestünde im Falle des Transatlantikverkehrs angesichts des grossen Verkehrspotentials und der Möglichkeit einer erheblichen weiteren Steigerung der Verkehrsleistungen in der Zukunft das eindeutige Bedürfnis nach mehr als einem einzigen amerikanischen Luftverkehrsunternehmen im Verkehr zwischen den USA und Europa. Nur durch die Einführung der Konkurrenz zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften auf dem Nordatlantik werde die allgemeine Förderung des Luftverkehrs im Sinne der Civil Aeronautics Act gewährleistet ¹⁾:

«No effective substitute for healthy competition as a stimulus to progress and efficiency can be found in monopoly. The stimulus to an imaginative management that results from the competitive efforts of business rivals to secure patronage and trade cannot be matched as a motivating force for the public welfare even by the private profit incentive, for the latter might be satisfied with moderate traffic at high rates while the public welfare would require mass transportation at lower fares and charges. The improvements which flow a competitive service cannot be decreed by administrative fiat. The presence of more than one US company in the European area should provide a broader and more intensive development of equipment, facilities, and services than would be achieved by one company.»

Das CAB wies in diesem Zusammenhang auch nachdrücklich auf die Gefahr hin, welche sich aus dem Umstand ergeben könnte, dass im Falle eines Monopols einer einzigen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft eine einzelne Unternehmergruppe in Anwendung ihrer Macht unter Umständen auch gegen die aussenpolitischen Interessen des Staates zu handeln imstande wäre ¹⁾:

«To restrict international air transportation to one carrier would place upon one small managerial group responsibility for handling matters having tremendous national importance. The vast extent of our future international

matter how many foreign competitors may be in the field, their research and development will not be fully available to our industry. The technical advancement of aircraft that may be stimulated by competition, together with progressive and competitive engineering and research associated therewith, will contribute to the peacetime advancement and maintenance of the aircraft manufacturing industry.»

¹⁾ North Atlantic Route Case, a. a. O., 326.

air transportation operations and their economic and political significance is of great importance. To conclude that the public convenience and necessity require only one company in international air transportation would result in placing that company in a position of power which might enable it to interfere with public policies unacceptable to management.»

*b) Die Beteiligung von Domestic Carriers
am internationalen amerikanischen Linienverkehr*

Bis zum Zweiten Weltkrieg bestand im amerikanischen Linienverkehr eine scharfe Abgrenzung zwischen den Gesellschaften des binnenamerikanischen Luftverkehrs und denjenigen Unternehmen, welche auf internationalen Strecken arbeiteten, was zum Teil durch eine entsprechende staatliche Luftverkehrspolitik, vor allem jedoch technisch bedingt war, da die internationalen Routen damals fast ausschliesslich mit Wasserflugzeugen beflogen wurden. Seit dem Zweiten Weltkrieg machten es jedoch die technischen Fortschritte im Flugzeugbau möglich, Landflugzeuge mit grossem Aktionsradius auch im interkontinentalen Verkehr einzusetzen, so dass der hauptsächlichste Hinderungsgrund für die Unternehmen des binnenamerikanischen Luftverkehrs, sich im internationalen Sektor zu betätigen, in Wegfall geriet.

Im North Atlantic Route Case sprachen sich aber die Pan American Airways entschieden gegen die Zertifizierung von Domestic Carriers im internationalen Linienverkehr aus, weil die PAA selbst umgekehrt keine inneramerikanischen Routen befliegen durfte und deshalb wettbewerbsmässig gegenüber denjenigen Domestic Carriers, welche sich zur Alimentierung ihres internationalen Verkehrs auf ein wohlausgebautes Liniennetz innerhalb der Vereinigten Staaten stützen konnten, schwer benachteiligt würde ¹⁾.

Demgegenüber stellte das CAB fest, dass nur ein ganz verschwindend kleiner Teil des binnenamerikanischen Verkehrs die internationalen amerikanischen Linien speise, und es vertrat die Auffassung, dass die von den Domestic Carriers während der Kriegsjahre gesammelten reichen Erfahrungen im Interesse der zweckmässigen Förderung des Luftverkehrs voll einzusetzen seien. In teilweiser Anerkennung der Argumente der PAA zeigte sich das Board jedoch gewillt, zur Wiederherstellung des kompetitiven

¹⁾ North Atlantic Route Case, Docket No. 855, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 47-56.

Gleichgewichtes die PAA zur Bedienung einiger zum Teil im Landesinnern gelegener Hauptverkehrszentren ¹⁾ zu zertifizieren ²⁾).

Auf Grund der vorliegenden Unterlagen und in Anbetracht der Unsicherheit der internationalen Lage sah sich das CAB aber veranlasst, nur temporäre Zertifikate mit einer Gültigkeitsdauer von sieben Jahren auszustellen, um später (1952) die Gesamtstruktur des transatlantischen Routennetzes nochmals im Lichte der inzwischen gesammelten praktischen Erfahrungen überprüfen und – wenn nötig – revidieren zu können.

Das vom CAB ausgearbeitete Liniennetz sah eine Aufgliederung Europas in drei Teile vor: in einen Nordsektor, einen Zentralsektor und einen Südsektor. Dementsprechend stellte das Board den drei bestqualifizierten Unternehmen, nämlich den Pan American Airways, den American Export Airlines und, neu, den Trans World Airlines (einer der Grossen Vier des binnenamerikanischen Luftverkehrs) Routenzertifikate aus ³⁾.

Da sich die American Export Airlines nach Entscheid des CAB von ihrer Muttergesellschaft, den American Export Lines, zu trennen hatten, autorisierte das Board gleichzeitig die Übernahme der American Export Airlines durch die American Airlines (ebenfalls eine der Big Four). Die ursprüngliche AEA wurde deshalb seither als überseeischer Zweig der American Airlines unter dem Namen *American Overseas Airlines* (AOA) bekannt.

Den American Export Airlines (bzw. den American Overseas Airlines) wurde vom CAB der Nordsektor Europas zugesprochen, mit Routen über Island und Irland nach England, Holland, den skandinavischen Staaten, Norddeutschland, Polen, dem Baltikum

¹⁾ Neben New York waren dies: Chicago, Detroit, Washington DC, Philadelphia und Boston.

²⁾ North Atlantic Route Case, a. a. O., 327; über die weitem Bemühungen der PAA, sich in den binnenamerikanischen Luftverkehr einzuschalten, vgl. S. 115–116.

³⁾ Eine Begründung dafür, dass nicht nur zwei, sondern drei Unternehmen im Transatlantikverkehr konzessioniert worden sind, hat das CAB nicht gegeben. Schliesslich wären ja die Ziele, welche man durch die Einführung von Konkurrenz zu erreichen versuchte, im wesentlichen doch auch dann verwirklicht worden, wenn nur die AEA neben der PAA ein Zertifikat erhalten hätte. Offensichtlich hegte aber das CAB sehr optimistische Erwartungen über das zukünftige Verkehrsvolumen im Nordatlantikverkehr, und es scheint zudem, dass wirtschaftsgeographische Überlegungen massgeblich für die Dreiteilung gesprochen haben.

und Russland. – Die Pan American Airways erhielten den Zentralsektor zugewiesen, mit der Streckenführung einerseits über die Bermudas und die Azoren, anderseits über Neufundland und Irland, nach England, Belgien, Süddeutschland, Österreich, der Tschechoslowakei, den Balkanstaaten, der Türkei, Irak, Iran, bis nach Indien (Kalkutta). – Die Trans World Airlines schliesslich wurden im Südsektor zertifiziert, nämlich via Neufundland, Irland oder Portugal nach Frankreich, der Schweiz, Italien, Griechenland, Ägypten, Israel, Saudiarabien, Ceylon und Indien (Bombay).

Abgesehen von der Verbindung über Neufundland (Gander) und Irland (Shannon), welche zufolge ihrer Bedeutung als Haupteingangstor nach Europa ¹⁾ von allen drei amerikanischen Unternehmen befliegen werden durfte, *wurde die Einführung direkter Konkurrenz durch Routenduplikation zu vermeiden gesucht* ²⁾. Das CAB war der Ansicht, dass es angesichts des gegebenen Verkehrspotentials und der zu erwartenden Konkurrenz ausländischer Luftverkehrsgesellschaften vorläufig noch nicht zu rechtfertigen sei, nach den europäischen Verkehrszentren mehr als je *ein* amerikanisches Unternehmen zu zertifizieren. Das Board entwickelte durch die Autorisierung vorwiegend indirekten Wettbewerbs das Konzept der sog. *Area Competition* (Gebietswettbewerb), welches bis zum Jahre 1950 dem amerikanischen Luftverkehr nach Europa seinen Stempel aufdrücken sollte.

Die Intensität des Wettbewerbs zwischen den drei amerikanischen Unternehmen im Transatlantikverkehr unter diesen Verhältnissen darf dabei jedoch nicht unterschätzt werden. Verzweigten sich zwar die Routen der einzelnen Gesellschaften auf dem europäischen Kontinent, so hatten doch auf der amerikanischen Seite alle drei Unternehmen in gleichem Masse Zutritt zu den grossen Verkehrszentren im Osten der Vereinigten Staaten. Im Jahre 1946 waren 83 % aller im Transatlantikverkehr beförderten Personen amerikanischer Nationalität ³⁾. Nach einer Statistik der Passabteilung des amerikanischen Staatsdepartements reisten 1946 von

¹⁾ Aus betriebstechnischen Gründen waren damals die direkten Non-Stop-Verbindungen mit den europäischen Hauptstädten noch nicht möglich.

²⁾ Einzig London und Lissabon wurden von der PAA und der AOA, bzw. der PAA und der TWA bedient.

³⁾ Quelle: North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, dated December 22, 1949, Appendix 4.

den neue Pässe verlangenden Amerikanern insgesamt nach Übersee: 47 % zu Ferienzwecken, 35 % zur Erledigung persönlicher Angelegenheiten und 18 % zu Geschäftszwecken ¹⁾. Nun sind aber insbesondere die Ferienreisenden nicht an eine bestimmte Route oder an ein gewisses Endziel in Europa gebunden. Die Substitutionselastizität der Nachfrage ist demnach also recht hoch, und die einzelnen Luftverkehrsgesellschaften versuchen ja in der Tat, vor allem durch intensiven Leistungswettbewerb – die Preiskonkurrenz ist unterbunden – einander Verkehr abzuziehen ²⁾.

C. Der South Atlantic Route Case

Kurz nach dem North Atlantic Route Case wurde die Frage der Zertifizierung amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften zwischen den USA und Zentral- und Südafrika im South Atlantic Route Case ³⁾ entschieden.

Nach einer genauen Untersuchung des Verkehrspotentials zwischen den USA und Afrika gelangte das CAB zum Schluss, dass das Bedürfnis insbesondere nach einer Verbindung mit der Südafrikanischen Union bestünde. Massgebend für die Bejahung der Bedürfnisfrage waren aber nicht nur die Möglichkeit einer Entwicklung des amerikanischen Aussenhandels mit Südafrika, sondern vor allem auch strategische und militärpolitische Erwägungen, wobei vor allem der Wunsch nach Errichtung von Luftstützpunkten im Südatlantikgebiet eine Rolle spielte. Das Board glaubte deshalb – auch wenn die kommerziellen Einnahmen die Gesamtkosten eines solchen Linienbetriebs bei weitem nicht decken würden –, den Einsatz erheblicher staatlicher Unterstützungen ⁴⁾ als im öffentlichen Interesse liegend verantworten zu dürfen ⁵⁾.

Immerhin stellte das Board fest, dass es die Verhältnisse, d. h. das im Vergleich zum Nordatlantik nur sehr geringe Verkehrs-

1) Quelle: North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, dated December 22, 1949, Appendix 4.

2) Es ist sehr bezeichnend, dass sämtliche amerikanische Luftverkehrsgesellschaften in allen europäischen Großstädten – und gerade auch in den nicht unmittelbar bedienten – eigene Agenturen unterhalten.

3) South Atlantic Route Case, 7 CAB 285 (1946).

4) Man rechnete für die ersten Betriebsjahre mit einem Subventionsbedarf von über einer Million Dollars pro Jahr.

5) Ebenda, 305.

potential, nicht gestatteten, mehr als nur ein einziges Unternehmen auf dem Südatlantik zu zertifizieren ¹⁾). Dieser Entscheid des CAB stand in völligem Einklang zu den Erwägungen im American Export Airlines Case und im North Atlantic Route Case, wonach Wettbewerb nur dort zu gestatten sei, wo die näheren Umstände es erlaubten, und dass Konkurrenz nur um der Konkurrenz willen keineswegs zu rechtfertigen sei.

Das Board hatte dann noch zu entscheiden, welcher von den fünf Bewerbern – unter denen sich die PAA und die AOA befanden – den Betrieb auf dem Südatlantik am besten, d. h. vor allem mit den geringsten Kosten für den Staat, zu versehen geeignet sei. Da die PAA bereits Linien der Ostküste Südamerikas entlang und nach den Azoren betrieb und damit die neuen Routen am besten mit dem bestehenden Streckennetz integrieren konnte, wurden ihr die Südatlantikzertifikate zugesprochen ²⁾). Die eine Route führt über die Azoren nach Dakar und der Westküste Afrikas entlang bis nach Johannesburg und Kapstadt, die andere Linie geht über Südamerika und die Insel Ascension nach Südafrika.

Die PAA betreibt ihre Südatlantikrouten ³⁾ im Rahmen ihrer Atlantic Division; da eine Ausscheidung der Verkehrsstatistiken zwischen Nord- und Südatlantikverkehr jedoch nicht vorgenommen wird, ist es vorderhand nicht möglich, die Betriebsresultate auf der Südatlantikstrecke im einzelnen zu untersuchen. Immerhin scheinen die kommerziellen Einnahmen aus dem Verkehr zwischen den USA und Afrika immer noch stark hinter dem Aufwand zurückzustehen, so dass auch gegenwärtig noch, d. h. sechs Jahre nach Aufnahme des Betriebs, erhebliche Subventionen erforderlich sind. Genaue Einzelheiten dürften aber erst dann erhältlich werden, wenn im Laufe des Jahres 1953 das auf sieben Jahre befristete Zertifikat der PAA erneuert werden soll. Jedenfalls weist die PAA zur Erklärung ihres im Vergleich zu den anderen im Transatlantikverkehr stehenden amerikanischen Unternehmen höheren Subventionsbedarfs immer wieder auf die durch den Betrieb der «National Interest Routen» im Südatlantik bedingte Mehrbelastung hin.

¹⁾ South Atlantic Route Case, a. a. O., 306.

²⁾ Ebenda, 306–308.

³⁾ Die südliche Route via Ascension ist jedoch bis anhin nicht in Betrieb genommen worden.

D. Der North Atlantic Route Transfer Case

Obgleich eigentlich die Überprüfung der Routenstruktur der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften auf dem Atlantik erst nach Ablauf der siebenjährigen Gültigkeitsdauer der Zertifikate im Jahre 1952 hätte vorgenommen werden müssen, zeichnete sich im Jahre 1949 eine Entwicklung ab, welche in der Folge das gesamte Wettbewerbsproblem des internationalen amerikanischen Luftverkehrs auf dem Nordatlantik neu aufrollte.

Anfangs 1949 trat nämlich die PAA mit dem Begehren an das CAB, einen Vertrag mit den American Airlines, welcher die käufliche Übernahme der American Overseas Airlines durch die Pan American Airways vorsah, zu genehmigen. Der Vollzug einer solchen Fusion zwischen der PAA und der AOA hätte natürlich nicht nur die Reduktion von drei auf zwei miteinander in Wettbewerb stehenden amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften auf dem Nordatlantik bedeutet, sondern offensichtlich auch die völlige Verschiebung der kompetitiven Kräfteverhältnisse. Das Gesuch der PAA entfachte deshalb eine Kontroverse, welche sich bis in die zweite Hälfte des Jahres 1950 hinauszog und auf dramatische Weise erst durch die Intervention des Präsidenten der USA beendet werden konnte. Das Civil Aeronautics Board hatte dabei zu prüfen, ob ein Zusammenschluss der beiden Unternehmen mit dem öffentlichen Interesse vereinbar sei ¹⁾. Erstmals standen hierzu eingehende Verkehrs- und Finanzstatistiken des amerikanischen Luftverkehrs über dem Nordatlantik zur Verfügung.

a) Die Ausgangslage

Ein Blick über die Verkehrsstatistiken der Jahre 1946 bis 1949 zeigt die anhaltende Steigerung der Verkehrsleistungen sämtlicher drei im Transatlantikverkehr tätigen amerikanischen Unternehmen, wobei allerdings die AOA bei weitem die geringste Wachstumsrate aufweist. Obgleich sich die PAA in bezug auf den absoluten Umfang ihres Verkehrsvolumens an erster Stelle zu behaupten vermochte, gelang es doch der TWA, ihren Anteil an den Gesamtverkehrsleistungen der amerikanischen Unternehmen zu steigern.

¹⁾ Massgebend ist: The Civil Aeronautics Act of 1938, sect. 408 (b). – Vgl. auch S. 32–33.

Tabelle 10: Die Verkehrsleistungen der AOA, PAA (Atlantic Division) und TWA (International Division), 1946–1949 ¹⁾

Unter- nehmen	Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Millionen)				Total beförderte Passagiere			
	1946	1947	1948	1949	1946	1947	1948	1949
AOA	14,6	22,1	23,2	25,2	33 324	59 605	75 617	95 303
PAA	17,9	38,4	40,1	47,1	66 569	115 416	122 309	129 217
TWA	14,9	31,2	36,4	41,6	32 562	67 461	81 943	100 692

Ein ausgeglicheneres Bild der relativen Stärke der drei Unternehmen ergibt sich dann, wenn man unter Vernachlässigung des Cabotageverkehrs in Europa nur die Zahl der eigentlichen Transatlantikpassagiere einander gegenüberstellt. Tabelle 11 zeigt gleichzeitig auch noch die Intensivierung der ausländischen Konkurrenz auf dem Nordatlantik; gelang es doch zwar den amerikanischen Unternehmen, zwischen 1946 und 1949 ihr Verkehrsvolumen zu verdoppeln, so vermochten andererseits die ausländischen Luftverkehrsgesellschaften, die Anzahl ihrer Transatlantikpassagiere zu versechsfachen.

Tabelle 11: Die Stellung der AOA, PAA und TWA im eigentlichen Transatlantikverkehr zwischen den USA und Europa, 1946–1949 ²⁾

Unternehmen	Beförderte Passagiere				In Prozenten			
	1946	1947	1948	1949	1946	1947	1948	1949
AOA . . .	29 115	47 276	44 682	46 982	27,7	23,6	20,6	17,6
PAA . . .	33 635	59 780	54 916	60 556	32,0	29,9	25,3	22,3
TWA . . .	24 727	40 642	48 365	52 652	23,6	20,3	22,2	20,2
Total US .	87 477	147 698	147 963	160 190	83,3	73,8	68,1	60,1
Auslän- dische ³⁾).	17 503	52 533	69 408	106 345	16,7	26,2	31,9	39,9
Gesamt- total . .	104 980	200 221	217 371	266 535	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1946–1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949).

²⁾ Quelle: North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, a. a. O., Appendix 5 (basierend auf IATA Statistiken).

³⁾ Air France, BOAC, KLM, Sabena, Trans Canada Airlines, Swissair, SAS.

Es ergab sich somit eine ziemlich gleichmässige – wenn auch ständig abnehmende – Beteiligung der drei amerikanischen Gesellschaften am gesamten transatlantischen Luftverkehr. Dass die American Overseas Airlines dabei aber doch relativ deutlich an letzter Stelle standen, war in erster Linie auf die ungünstige politische Entwicklung der Nachkriegszeit zurückzuführen, welche es der AOA verunmöglicht hatte, den Betrieb auf allen seinerzeit im Jahre 1945 vom CAB zertifizierten Routen auch wirklich aufzunehmen. Die Hoffnungen auf die Anknüpfung enger Beziehungen zu Russland hatten sich eben nicht erfüllt; aber sowenig wie die AOA nach Leningrad und Moskau fliegen durfte, vermochte sie die Strecken nach Polen und ins Baltikum zu betreiben. Für die AOA bedeutete dies eine Verlagerung des Schwerpunktes ihres Betriebs nach Süden, d. h. in den Bereich der PAA. Es zeigte sich nämlich, dass die AOA dasjenige der drei Unternehmen war, welches der schärfsten *direkten Konkurrenz* von seiten einer anderen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft ausgesetzt war. Nachdem nämlich bereits die Strecke nach London von der AOA und der PAA in direktem Wettbewerb befliegen wurden, hatte das CAB neben der AOA im Jahre 1946 auch noch die PAA nach Frankfurt zertifiziert. Nun lag aber das Hauptgewicht der Verkehrsleistungen der AOA gerade auf den Strecken nach London und Frankfurt: im Jahre 1948 wurden beispielsweise 74 % aller auf dem Netz der AOA beförderten Passagiere nach diesen beiden Orten (und nach Shannon) transportiert, welche auch von der PAA bedient wurden. Die direkte Konkurrenzierung der *TWA* durch die PAA war im Gegensatz dazu viel geringer, denn die TWA beförderte nach den gemeinsam mit der PAA bedienten Punkten Shannon und Lissabon nur 8 % ihrer Passagiere ¹⁾.

Abgesehen von der intensiven amerikanischen Konkurrenz hatten die American Overseas Airlines in direktem Wettbewerb gegen äusserst starke, staatlich unterstützte europäische Luftverkehrsgesellschaften anzukämpfen, welche im Laufe der Zeit einen immer grösser werdenden Teil des Verkehrsaufkommens aus ihren Ländern an sich zu reissen vermochten. 1948 beförderte die AOA in Konkurrenz zur SAS nur 28 % aller Reisenden im Luftverkehr

¹⁾ Quelle: North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, a. a. O., S. 37–38.

zwischen Skandinavien und den Vereinigten Staaten, und im Wettbewerb mit der KLM sogar nur 19 % des gesamten Verkehrsaufkommens zwischen Holland und den USA. Im Gegensatz dazu transportierte die TWA in Konkurrenz zur Air France (welche damals praktisch die einzige bedeutende europäische Luftverkehrsgesellschaft in dem der TWA zugewiesenen Mittelmeerraum war), über 51 % der Passagiere von Frankreich nach den Vereinigten Staaten ¹⁾).

Es ist deshalb um so bemerkenswerter, dass eine Untersuchung der *Betriebsergebnisse* der American Overseas Airlines ein Bild ergibt, welches zu der relativ unbefriedigenden Entwicklung der Verkehrsleistungen in scharfem Kontrast steht. Tabelle 12 lässt nämlich eindeutig erkennen, dass vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus gerade die AOA von allen drei im Transatlantikverkehr eingesetzten amerikanischen Unternehmen relativ am günstigsten abgeschnitten hatte. Die AOA wies durchschnittlich nicht nur die geringsten Kosten pro Leistungseinheit auf ²⁾), sondern sie zeigte auch den relativ höchsten Grad von Eigenwirtschaftlichkeit und war am wenigsten auf staatliche Unterstützungen angewiesen ³⁾).

¹⁾ North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, a. a. O., S. 37–38.

²⁾ Formell ist ein solcher Kostenvergleich ohne weiteres zulässig, da alle amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften ihre Buchhaltung nach einem einheitlichen Kontenplan und in Anlehnung an die vom CAB vorgeschriebenen Richtlinien führen müssen. Materiell können niedrigere Kosten pro Leistungseinheit natürlich vor allem durch einen höheren Ausnützungsgrad bedingt sein (was in diesem Falle aber kaum zutrifft). Auch die Kosten pro angebotene Einheit werden keineswegs einzig durch die Efficiency eines Unternehmens bestimmt. Gerade im internationalen Luftverkehr wird die Kostenstruktur eines Unternehmens oftmals durch zusätzliche Aufwendungen für den Betrieb von Routen, welche luftverkehrstechnisch noch mangelhaft erschlossen sind, ungünstig beeinflusst. So hatte die PAA auf ihren afrikanischen Strecken z. B. erheblich höhere Kosten für ihre Ground Operations als die AOA, welche sich in Europa auf ein gut ausgebautes Luftstrassennetz stützen konnte.

Die Gesamtentwicklung auf dem Kostensektor war zwischen 1946 und 1949 – abgesehen von kurzfristigen Anstiegen der Kostenkurven als Folge hoher Initialkosten bei der Einführung neuer Flugzeugtypen (z. B.: TWA: Constellation, 1946; AOA: Stratocruiser, 1949) – durch ein deutliches Absinken des Kostenniveaus (pro Leistungseinheit und pro angebotene Einheit) gekennzeichnet, was zur Hauptsache auf den Einsatz leistungsfähigerer Maschinen zurückzuführen sein dürfte.

³⁾ Das Ausmass der Eigenwirtschaftlichkeit lässt sich dabei keineswegs am Gewinn oder Verlust eines Unternehmens feststellen, sondern – da die

Obgleich sich die American Overseas Airlines trotz der scharfen Konkurrenz der PAA und verschiedener europäischer Luftverkehrsgesellschaften vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus im Vergleich zur TWA und PAA ausgezeichnet behauptet hatten, empfanden die Aktionäre der American Airlines eine Fortführung des Betriebs der Tochtergesellschaft als unerwünschte Belastung¹⁾:

1. wegen der Unmöglichkeit des Aufbaus eines ausgedehnten, von US Unternehmen nicht direkt konkurrenzierten Routennetzes, wie es vom CAB im North Atlantic Route Case geplant worden war, und der hierdurch verursachten Stagnation in der Entwicklung der AOA;
2. wegen der wachsenden Abhängigkeit von staatlichen Subventionen in Form steigender Postentschädigungen (die American Airlines waren im Gegensatz dazu schon 1949 überhaupt nicht mehr auf die Beförderung von Luftpost angewiesen, da ihre kommerziellen Einnahmen exkl. US Postentschädigungen ihre Gesamtausgaben bereits wesentlich überstiegen);
3. wegen Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung zur Finanzierung der Erneuerung des Flugzeugparkes der AOA.

Trennung zwischen Subventionen und Service-Postentschädigungen erst 1951 vorgenommen wurde – am besten an dem sog. *Break-even-need*, d. h. an der Differenz zwischen Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen exkl. US Postentschädigungen (pro Leistungseinheit). Ist somit auch der genaue Umfang der im Rahmen der Postentschädigungen ausgeschütteten Subventionen nicht bekannt, so zeigt sich doch immerhin, dass die AOA jeweils durchwegs die niedrigsten Postentschädigungsansätze pro Posttonnenmeile erhielt, ohne dabei aber verhältnismässig mehr Post zu befördern als die PAA oder die TWA (der Anteil der beförderten Post schwankte bei allen drei Unternehmen ständig zwischen 6 % und 7 % der gesamten Verkehrsleistungen). Auffallend ist, dass zwischen 1946 und 1949 trotz sinkender Leistungskosten der *Break-even-need* und damit der Subventionsbedarf bei allen drei Unternehmen im Wachsen begriffen war. Der Hauptgrund lag in einem überproportionalen, *kompetitiv bedingten Rückgang der Einnahmen pro Leistungseinheit*. Es erfolgten:

1. eine Senkung der Passagiertarife um ca. 9 %;
2. eine Senkung der Frachttarife um ca. 40 %;
3. eine Senkung der Entschädigungsansätze des Weltpostvereins für die Beförderung von nicht-amerikanischer Post von über 50 % (von ca. 490 Cents auf 240 Cents pro Posttonnenmeile). Da die europäischen Luftverkehrsgesellschaften den rentablen Posttransport möglichst selbst zu besorgen trachteten, sank der auf die Beförderung nicht-amerikanischer Post entfallende Anteil an den Gesamtverkehrsleistungen der drei US Unternehmen zwischen 1946 und 1949 von ca. 4 % auf 2½ %.

¹⁾ North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, a. a. O., S. 31–34.

Tabelle 12: Die Betriebsergebnisse der AOA, PAA (Atlantic Division) und TWA (International Division), 1946-1949 ¹⁾

	AOA				PAA				TWA			
	1946	1947	1948	1949	1946	1947	1948	1949	1946	1947	1948	1949
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend) . . .	14 570	22 125	23 237	25 163	17 892	38 435	40 150	47 056	14 948	31 192	36 351	41 564
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend) . . .	789	1 548	1 662	1 452	693	1 771	2 834	2 862	1 396	2 438	2 749	3 000
Ausnutzungsgrad (in Prozent)	64,3	61,2	62,3	63,1	68,3	58,3	61,6	56,0	80,5	66,2	58,2	63,9
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	113,4	151,5	237,0	269,8	441,4	147,5	240,0	339,1	154,2	122,1	338,0	307,6
Frachteinahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	79,6	60,3	57,0	50,9	77,5	58,0	51,1	41,9	95,9	71,7	51,8	46,0
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	9,6	8,9	8,9	8,5	8,8	8,8	9,0	8,7	9,8	9,2	9,2	9,1
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	2,1	2,3	3,8	4,2	2,8	2,6	6,4	9,7	2,2	2,6	9,3	9,2
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	16,5	20,2	23,4	23,4	19,4	34,1	38,5	44,1	17,9	28,8	39,2	42,3
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	14,9	21,9	21,7	23,8	20,9	36,4	41,1	49,0	21,8	31,3	37,7	37,6
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):												
- Einnahmen exkl. US Postentschädigungen . . .	98,8	89,9	84,3	76,3	92,8	82,0	80,0	73,1	105,0	84,0	82,2	79,6
- Gesamteinnahmen . . .	113,0	91,3	100,7	93,0	108,4	88,7	95,9	93,7	119,8	92,3	107,8	101,8
- Gesamtausgaben . . .	102,5	98,3	93,4	94,6	116,9	94,7	102,4	104,1	145,7	100,3	103,7	90,5

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1946-1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949).

Die American Airlines waren deshalb bereit, die American Overseas Airlines gegen den Barbetrag von 17 450 000 Dollars – was dem Buchwert der AOA am 31. Dezember 1948 entsprach – den Pan American Airways zu verkaufen¹⁾.

*b) Die Auswirkungen der Fusion
im Lichte der Argumente der PAA und der TWA*

Ein Zusammenschluss der PAA mit der AOA musste das kompetitive Gleichgewicht, welches bisher annähernd zwischen den drei amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften auf dem Nordatlantik geherrscht hatte, offensichtlich sehr stark zuungunsten der TWA verschieben. Die TWA berechnete, dass im Fall einer Fusion die PAA in Zukunft rund 75 % des amerikanischen Unternehmen zufließenden Verkehrsvolumens im Transatlantikverkehr transportieren würde, so dass sich der Anteil der TWA auf etwa ein Viertel reduzieren würde²⁾. Die TWA hoffte zwar, einen Teil der bisher von der AOA nach Shannon beförderten Passagiere übernehmen zu können, was jedoch ihrer Ansicht nach die allgemeine Abwanderung von Verkehr von der TWA zur PAA nicht gutmachen würde. Die TWA erwartete nämlich im Falle einer Übernahme der AOA durch die PAA eine allgemeine Diversion von Verkehr in der Höhe von ca. 10 % ihrer Verkehrsleistungen, verursacht durch die führende Marktposition der PAA, welche ja dann über Verbindungen nach fast allen wichtigen europäischen Verkehrszentren verfügen würde und dank der damit verbundenen Verkaufsvorteile auch die Nachfrage von solchen Strecken der TWA abziehen könnte, welche nur in indirekter Konkurrenz mit der PAA betrieben wurden³⁾. Die TWA befürchtete deshalb die zunehmende Bedrohung ihrer kompetitiven Stellung durch eine immer mächtiger werdende PAA; sie sah unter diesen Umständen eine Entwicklung voraus, die letzten Endes zur Aufrichtung eines Monopols der PAA im internationalen amerikanischen Luftverkehr zwischen den USA und Europa führen müsste.

¹⁾ North Atlantic Route Transfer Case, 11 CAB 676 (1950), 677.

²⁾ North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Trans World Airlines, Brief, dated February 6, 1950, S. 42–43.

³⁾ Ebenda, S. 44–47.

Demgegenüber bestritt die PAA namentlich die Möglichkeit einer erheblichen Verkehrsabwanderung von der TWA und wies auf das noch unerschlossene, weder von der PAA noch von einer bedeutenden europäischen Luftverkehrsgesellschaft konkurrenzierte Verkehrspotential der TWA im Nahen und Mittleren Osten hin ¹⁾). Auch habe die Entwicklung zwischen 1946 und 1949 bewiesen, dass auch kleinere Luftverkehrsunternehmen im Wettbewerb auf dem Nordatlantik erfolgreich bestehen konnten ²⁾). Die PAA legte dann dar, dass die Konkurrenz *zweier* amerikanischer Unternehmen im Transatlantikverkehr die Wettbewerbsvorschriften der Civil Aeronautics Act vollauf erfüllen würde und dass das Gesetz die völlig gleichmässige Aufteilung des Verkehrspotentials unter die Konkurrenten keineswegs erforderte ³⁾). Vor allem aber läge die Fusion deswegen im öffentlichen Interesse, weil sich daraus die Möglichkeit von erheblichen Einsparungen an Postentschädigungen ergäbe, was in Anbetracht des sich bis anhin ständig vergrössernden Subventionsbedarfs des internationalen amerikanischen Luftverkehrs besonders wünschenswert sei. Durch die Aufhebung der direkten Konkurrenz zwischen der AOA und der PAA würden 1950 nämlich rund 9 Millionen Dollars weniger an Postentschädigungen (und damit an Subventionen) benötigt ⁴⁾).

¹⁾ North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Pan American Airways, Brief, dated February 6, 1950, S. 54–56.

²⁾ Gemeint sind die europäischen Luftverkehrsgesellschaften, welche im Begriffe standen, an manchen Orten die Amerikaner aus ihrer Führerstellung zu verdrängen.

³⁾ Ebenda, S. 60–62.

⁴⁾ Diese Summe wurde von der PAA in der Weise errechnet, dass man den Gesamtumfang der Entschädigungen, welche die PAA im Falle einer Fusion für die Luftpostbeförderung auf den PAA- und AOA-Routen erhalten würde, von demjenigen Betrag abzog, welcher bei einer getrennten Weiterführung des Betriebs für die beiden Gesellschaften aufgewendet werden müsste. – Nun hatte aber einerseits die PAA für den Fall eines Zusammenschlusses eine günstige Verkehrsentwicklung auf den früheren AOA-Strecken in Rechnung gestellt, während anderseits die von der AOA für die getrennte Betriebsführung gemachten Voraussagen auf pessimistischen Erwartungen beruhten, so dass ein Vergleich der beiden Beträge eigentlich gar nicht zulässig ist. – Die TWA bestritt deshalb auch die Richtigkeit der Berechnungen der PAA aufs heftigste. Immerhin liess sich nicht in Abrede stellen, dass durch den Wegfall duplizierender Routen wenigstens kurzfristig gewisse Einsparungen möglich sein würden. – Vgl. North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 29–40; Trans World Airlines, Brief, a. a. O., S. 26–29.

*c) Der Entscheid des CAB
und die Intervention des Präsidenten der USA*

Ogbleich der Examiner in seinem Bericht zuhanden des Board zur Schlussfolgerung gelangt war, dass die Übernahme der AOA durch die PAA mit dem öffentlichen Interesse vereinbar sei ¹⁾, entschied das Board schliesslich mit drei gegen zwei Stimmen, der geplanten Fusion seine Genehmigung zu verweigern. Die Mehrheit des Board vertrat die Auffassung, dass die von einem Zusammenschluss zu erwartenden Vorteile (d.h. vor allem die eventuelle Reduktion der Subventionen) die Nachteile, welche sich aus einer solchen Regelung ergeben müssten, nicht wettzumachen vermöchten; die Bedenken, die PAA könnte sich damit eine so starke Stellung schaffen, dass das Funktionieren des Wettbewerbsmechanismus im Sinne der Civil Aeronautics Act in Frage gestellt würde, hatten augenscheinlich bei der Beratung des Board die Oberhand gewonnen ²⁾.

Der Beschluss des CAB wurde am 1. Juni 1950 dem Präsidenten der USA übermittelt, welcher ihn am 29. Juni 1950 unterzeichnete. Knapp 24 Stunden später widerrief jedoch der Präsident seine Unterschrift und verfügte am 10. Juli 1950, die Fusion der American Overseas Airlines mit den Pan American Airways sei vom CAB un-
verzüglich zu genehmigen.

Der Präsident blieb aber dabei nicht stehen, sondern ordnete noch eine Reihe von Massnahmen an, welche die Routenstruktur der beiden noch im Transatlantikverkehr verbleibenden amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften grundlegend neu regelten. Zur Wiederherstellung eines kompetitiven Gleichgewichtes zwischen der PAA und der TWA befahl der Präsident *die Zertifizierung direkter Konkurrenz nach den vier grossen europäischen Hauptverkehrszentren*, und das CAB erhielt die Anweisung, die TWA neu nach London und Frankfurt, die PAA nach Paris und Rom zu konzessionieren.

¹⁾ North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, Report of Examiner, a. a. O., S. 167–174.

²⁾ In dem nicht veröffentlichten Entscheid des CAB heisst es u. a.: «Pan American's acquisition of AOA would solidify PAA's position of overwhelming domination in international air transportation. . . . With consummation of the merger, any attempt to preserve a reasonable competitive balance in our North Atlantic, European and Middle East air transportation system would be doomed to utter frustration.» – Vgl. North Atlantic Route Transfer Case, Docket No. 3589, CAB Opinion, dated June 1, 1950, S. 38.

Über die Gründe, welche den Präsidenten zu diesem Schritt bewogen haben, ist nicht viel verlautet ¹⁾. Der Präsident war offenbar der Ansicht, dass eine Reduktion von drei auf zwei Unternehmen amerikanischer Nationalität im Nordatlantikverkehr keine schädlichen Folgen haben würde, solange das Hereinwachsen der PAA in eine Monopolstellung wirksam verhindert werden könne. Bezeichnenderweise entschied sich der Präsident bei der Neuverteilung der Routen jedoch dafür, das seinerzeit geplante, aber nur unvollkommen in die Wirklichkeit umgesetzte *Konzept des indirekten Wettbewerbs im Sinne der Area Competition* völlig fallen zu lassen. Durch die Schaffung direkter Konkurrenz nach den europäischen Hauptverkehrszentren bewirkte der Präsident gerade das Umgekehrte von dem, was die PAA durch die Übernahme der AOA zu erreichen versucht hatte. Anstatt dass nun nämlich die Führung duplizierter Strecken aufgehoben werden konnte, hatte der Präsident einfach an die Stelle der AOA in London und Frankfurt die TWA gesetzt und darüber hinaus neuen direkten Wettbewerb auch auf den Hauptverkehrsrouten der TWA nach Paris und Rom durch die Neuzertifizierung der PAA geschaffen. Die Konkurrenz zwischen den beiden Unternehmen erfuhr damit eine ganz bedeutende Verschärfung.

Es ist anzunehmen, dass sich der Präsident bei seinem Entscheid zugunsten des Prinzips des direkten Wettbewerbs weitgehend von der Überlegung hat leiten lassen, eine ähnliche Lösung wie im inneramerikanischen Luftverkehr herbeizuführen, wo zwischen den Hauptverkehrszentren eine Mehrzahl von Unternehmen in direkter Konkurrenz zueinander stehen. Der Umstand, dass sich gerade die AOA trotz stärkster Konkurrenzierung seitens amerikanischer und europäischer Luftverkehrsgesellschaften vom betriebswirtschaft-

¹⁾ Die einzige schriftliche Dokumentation zum Entscheid des Präsidenten besteht in nachstehendem Handschreiben von Mr. Truman: „My objection is to accomplish a route pattern in which our nation may have the benefit of competition to the principal traffic points in Europe, and to avoid a monopoly on the part of either of the United States carriers. It is apparent that, as traffic points, London, Paris, Rome, and for the time being Frankfurt are the leading European cities. Therefore I desire that both remaining carriers be authorized to serve each of these points. . . . This adjustment should result in the fullest accomplishment of the broad national objectives which, especially at this critical time, should govern the development of United States air transportation and will provide for vigorous competitive growth by our air lines.“ – Zitiert aus: North Atlantic Route Transfer Case, 11 CAB 676 (1950), 679.

lichen Standpunkt aus relativ am besten behauptet hatte, mag ihn in seinem Entschluss noch bestärkt haben.

Nach einer erfolglosen Einsprache gegen den Entscheid des Präsidenten an den US Court of Appeals begannen die beiden Gesellschaften – die PAA nur sehr widerwillig – mit den Vorbereitungen zur Aufnahme des Betriebs auf ihren neuen Routen, und am 25. September 1950 gingen die American Overseas Airlines endgültig in den Besitz der PAA über.

E. Der North Atlantic Certificate Renewal Case

Als Mitte 1952 die Gültigkeitsdauer der temporären Zertifikate im Transatlantikverkehr ablief, bot sich dem Civil Aeronautics Board – wie seinerzeit im Entscheid des North Atlantic Route Case geplant – die Gelegenheit, die Routenstruktur der Pan American Airways und der Trans World Airlines im Lichte der seither vor allem nach der Fusion der AOA mit der PAA gesammelten praktischen Erfahrungen zu begutachten. Dieser Prüfung und Wertung der staatlichen amerikanischen Wettbewerbspolitik kam auch deshalb ganz besondere Bedeutung zu, weil sich daraus wichtige Schlüsse im Hinblick auf die Erneuerung der 1953 ablaufenden Zertifikate amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften nach Südamerika und im Pazifikraum ziehen lassen.

Der 1950 im North Atlantic Route Transfer Case gefällte Entscheid des Präsidenten, sowohl die PAA als auch die TWA zum Betrieb nach den wichtigsten europäischen Hauptverkehrszentren zu autorisieren, hatte zur Folge, dass nunmehr der überwiegende Teil der Verkehrsleistungen der beiden Unternehmen in direkter gegenseitiger Konkurrenz erzeugt werden musste. Während die PAA eine Beibehaltung dieses Systems als wünschenswert erachtete, forderte nun aber diesmal umgekehrt die TWA zur besseren Verteilung des Verkehrspotentials im Transatlantikverkehr die Aufgabe des Prinzips des direkten Wettbewerbs zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften und die Rückkehr zu dem 1945 konzipierten System des Gebietswettbewerbs.

a) Die Ausgangslage

Tabelle 13 gibt einen allgemeinen Überblick über die Entwicklung der Verkehrsleistungen der drei, bzw. zwei amerikanischen

Luftverkehrsunternehmen von 1949 bis 1951. Es geht daraus der weitere Zuwachs an Verkehrsvolumen der TWA und der PAA hervor, wobei allerdings die PAA im ersten Betriebsjahr nach der Fusion mit der AOA nicht mehr die gleichen Verkehrsleistungen (ausg. Tonnenmeilen) aufzuweisen vermochte, wie die beiden Gesellschaften einzeln vor dem Zusammenschluss.

Tabelle 13: Die Verkehrsleistungen der AOA, PAA (Atlantic Division) und TWA (International Division), 1949–1951¹⁾

Unternehmen	Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Millionen)			Total beförderte Passagiere		
	1949	1950	1951	1949	1950	1951
AOA . . .	25,2	21,3	—	95 303	105 823	—
PAA . . .	47,1	53,1	73,7	129 217	192 554	345 891
TWA . . .	41,6	48,0	52,4	100 692	124 600	144 995

Der Umstand, dass die PAA durch die Fusion mit der AOA offenbar nicht allen Verkehr der AOA einfach hatte übernehmen können, ergibt sich auch daraus, dass die PAA im eigentlichen

Tabelle 14: Die Stellung der AOA, PAA und TWA im eigentlichen Transatlantikverkehr zwischen den USA und Europa, 1949–1951²⁾

Unternehmen	Beförderte Passagiere			In Prozenten		
	1949	1950	1951	1949	1950	1951
AOA . . .	46 982	39 846	—	17,6	12,7	—
PAA . . .	60 556	68 737	91 745	22,3	22,1	27,9
TWA . . .	52 652	66 438	72 863	20,2	21,4	22,2
Total US .	160 190	175 021	164 608	60,1	56,2	50,1
Ausländische	106 345	136 129	164 156	39,9	43,8	49,9
Gesamttotal	256 535	311 150	328 764 ³⁾	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data.

²⁾ Quelle: North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Report of Examiner, dated March 21, 1952, Appendix I and II (basierend auf IATA-Statistiken).

³⁾ Davon waren etwas über 60 % Passagiere amerikanischer Nationalität. – Vgl. ebenda, S. 14.

Transatlantikverkehr ohne Berücksichtigung der Cabotage in Europa im Jahre 1951 kaum mehr als die Hälfte der Passagiere zusätzlich beförderte, welche die AOA noch 1950 zwischen den USA und Europa transportiert hatte. Relativ gesehen, vermochte die PAA immerhin ihre Führerstellung gegenüber der TWA stark auszubauen.

Die Stagnation in der Entwicklung des amerikanischen Transatlantikverkehrs hing offenbar mit der sich weiter intensivierenden Konkurrenz europäischer Luftverkehrsgesellschaften¹⁾ eng zusammen, die 1951 bereits mehr Personen beförderten, als dem Anteil der Passagiere europäischer Nationalität am gesamten Verkehrsaufkommen entsprochen hätte; sie dürfte aber – sofern man von Einflüssen des Koreakonfliktes absieht – vor allem darauf zurückzuführen sein, dass der gesamte Luftverkehr über den Nordatlantik seit 1949 eine immer kleinere Wachstumsrate aufzuweisen begann, was darauf hindeuten würde, dass eine gewisse Sättigung des Marktes erreicht war und dass sich die Nachfrage – jedenfalls beim bestehenden Tarifniveau (vor der Einführung der Touristenklasse) – nicht weiter auszudehnen vermochte²⁾.

Die TWA erklärte die führende Stellung der PAA auf dem Nordatlantik damit, dass die PAA eben zur Speisung des eigentlichen Transatlantikverkehrs ein grösseres Einzugsgebiet als die TWA zur Verfügung habe, da die PAA zu insgesamt 57 % der Nachfrage, die TWA jedoch nur zu 43 % Zugang habe³⁾. Immerhin wurde im Unterschied zu früher, d. h. vor der Fusion der PAA mit der AOA, der Hauptteil des Verkehrsvolumens im Transatlantikverkehr auf den von beiden Gesellschaften gemeinsam in direkter

¹⁾ Seit 1951 hatten ausserdem noch die EL-AL und die LAI den Transatlantikverkehr aufgenommen.

²⁾ Dasselbe gilt übrigens auch für den transatlantischen Schiffsverkehr: wurden zwischen den USA und Europa im Jahr 1946 rund 173 000 Personen auf Passagierdampfern (der North Atlantic Conference Lines) befördert, so waren es 1949 bereits 652 000, 1951 aber erst 711 000. Es ergibt sich daraus noch die interessante Feststellung, dass nämlich das Verhältnis der mit Schiffen und Flugzeugen beförderten Personen im Transatlantikverkehr trotz des gewaltigen Aufschwunges des Luftverkehrs zwischen 1946 und 1951 fast völlig konstant geblieben ist, d. h. dass stets rund 30 % aller Transatlantikpassagiere das Flugzeug benutzt haben. Eine stärkere Abwanderung von Verkehr auf das Flugzeug dürfte erst in allerneuester Zeit durch die Einführung der verbilligten Touristenklasse im transatlantischen Luftverkehr eingesetzt haben.

³⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Trans World Airlines, Brief, dated April 21, 1952, S. 19.

Konkurrenz betriebenen Routen geleistet, indem nämlich 73 % der von der PAA und der TWA insgesamt beförderten Transatlantikpassagiere die Herkunft, bzw. das Ziel London, Paris, Rom, Frankfurt, Lissabon oder Shannon hatten ¹⁾). Im einzelnen erzeugte aber die TWA im Jahre 1951 87 % ihrer total geleisteten Passagiermeilen auf den von der PAA direkt konkurrenzierten Routen, während die PAA umgekehrt bedeutend weniger intensiv von der TWA konkurrenziert wurde, da nur 65 % ihrer total geleisteten Passagiermeilen von den Strecken mit direktem TWA-Wettbewerb stammten ²⁾).

Hatte jedoch die PAA etwas weniger direkte amerikanische Konkurrenz, so war sie um so stärker dem Wettbewerb ausländischer Luftverkehrsgesellschaften ausgesetzt (vgl. Tabelle 15). Während der Anteil der PAA am Luftverkehr zwischen Nordosteuropa und den USA wegen der ausserordentlich intensiven Konkurrenz der Sabena in Belgien, der KLM in Holland und der SAS in den skandinavischen Staaten immer geringer wurde, standen der TWA im südosteuropäischen Raum nur die relativ schwachen Swissair, EL-AL und LAI gegenüber, so dass die TWA den Hauptteil des Verkehrsaufkommens dort für sich selbst zu sichern vermochte.

Wie entwickelte sich nun aber unter dem System der direkten Konkurrenz die finanzielle Lage der beiden amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften, und welches waren in dieser Hinsicht die Folgen des Zusammenschlusses der AOA mit der PAA? – Vor allem erwies es sich einmal als unmöglich, die von der PAA seinerzeit infolge der Fusion erwarteten Einsparungen an Subventionen in der Höhe von mehreren Millionen Dollars zu realisieren; 1951 erhielt die PAA allein annähernd gleichviel Postentschädigungen wie 1950 mit der AOA zusammengekommen, ohne dabei aber wesentlich mehr Post zu befördern. (Vgl. Tabelle 16.) Die PAA legte zwar dar, dass der Break-even-need von 1950, wo er für AOA und PAA zusammen 18,1 Millionen Dollars betragen hatte, um 5,3 Millionen Dollars auf 12,8 Millionen Dollars für die PAA im Jahre 1951 zurückgegangen war ³⁾). Ob aber diese Verbesserung der Wirtschaft-

¹⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Pan American Airways, Brief, dated April 21, 1952, S. 15.

²⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Trans World Airlines, Brief, a. a. O., S. 34–35.

³⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 6–8.

Tabelle 15: Der Anteil amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften am Luftverkehr zwischen Europa und den USA, 1947, 1949, 1951 ¹⁾

Herkunft bzw. Ziel der Passagiere in Europa	Geflogen in Konkurrenz gegen die europäische Luftverkehrs- gesellschaft	Anteil der von US Unternehmen beförderten Passagiere am gesamten Verkehrsaufkommen (in Prozent)		
		1947	1949	1951
1. von PAA und TWA gemeinsam bediente Staaten:				
Grossbritannien	BOAC	81,7	73,8	58,5
Frankreich	Air France	64,6	48,8	56,3
Deutschland	—	98,8	99,8	86,3
Italien	LAI	100,0	97,3	85,3
Portugal	—	99,4	99,5	97,0
2. von PAA ausschliess- lich bediente Staaten:				
Belgien.	Sabena	85,4	28,9	11,2
Holland	KLM	19,9	15,1	5,6
Skandinavien	SAS	39,8	27,5	13,7
3. von TWA ausschliess- lich bediente Staaten:				
Griechenland	—	100,0	100,0	100,0
Schweiz	Swissair	96,8	86,2	61,3
(Israel)	(El-AL)	98,5	93,4	67,2

lichkeit des Betriebs der PAA im Vergleich zum Vorjahr direkt oder indirekt auf die Wirkungen der Fusion mit der AOA zurückführbar ist, scheint zumindestens als zweifelhaft ²⁾. Nach Ansicht des CAB steht der deutlich feststellbare Rückgang der Leistungskosten der

¹⁾ Quelle: North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Report of Examiner, a. a. O., Appendix V.

²⁾ Ein wesentlicher Teil der Verkleinerung des Break-even-need ist auf eine rein buchmässige Transaktion zurückzuführen, indem zehn ehemals der AOA gehörende Flugzeuge zwar im Atlantikdienst der PAA eingesetzt blieben, buchmässig jedoch der Latin American Division der PAA zugeteilt wurden, wodurch sich für 1951 dank der Senkung der Gesamtinvestitionen bei der Atlantic Division der PAA im Vergleich zu 1950 eine Verminderung der Kapitalkosten um ca. 2,5 Millionen Dollars ergab. Diese Einsparung hat aber offensichtlich fiktiven Charakter, denn die Kapitalkosten für die zehn Flugzeuge erscheinen einfach in der Rechnung der Latin American Division der PAA und erhöhen dort den Subventionsbedarf. — Vgl. North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Transworld Airlines, Brief, a. a. O., S. 64–65.

	AOA		PAA			TWA		
	1949	1950	1949	1950	1951	1949	1950	1951
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend)	25 163	21 347	47 056	53 106	73 718	41 564	48 010	52 412
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend)	1 452	1 382	2 862	3 765	5 402	3 000	3 340	4 201
Ausnutzungsgrad (in Prozent)	63,1	64,6	56,0	66,7	73,7	63,9	61,9	66,0
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	269,8	218,9	339,1	285,2	253,3	307,6	271,5	214,6
Frachteinnahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	50,9	46,9	41,9	39,7	39,9	46,0	42,1	44,0
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	8,5	8,2	8,7	7,9	8,0	9,1	8,1	8,6
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	4,2	3,0	9,7	10,7	13,7	9,2	9,0	9,0
Davon Subventionen (in Millionen Dollars)	23,4	18,3	44,1	46,5	63,8	42,3	43,8	46,1
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	23,8	18,8	49,0	50,4	62,9	37,6	38,8	43,0
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):								
- Einnahmen exkl. US Postentschädigungen	76,3	71,7	73,1	67,4	68,0	79,9	72,5	74,6
- Subventionen					12,3			8,8
- Gesamteinnahmen	93,0	85,7	93,7	87,6	86,5	101,8	91,2	91,8
- Gesamtausgaben	94,6	88,1	104,1	94,9	85,3	90,5	80,8	82,0

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (AOA bis 25. September 1950).

PAA nur sehr bedingt mit den aus der Fusion resultierenden Änderungen in der Routenstruktur in Zusammenhang ¹⁾. Die PAA erwartete aber, dass sich die günstigen Auswirkungen der Fusion mit der AOA in ihrem vollen Umfang erst ab 1952 zeigen würden, da sich noch 1951 die Durchführung der Konsolidierung und die technische Neuorganisation des PAA-Routensystems ungünstig auf die Kosten ausgewirkt hätten ²⁾.

Stellt man die Betriebsergebnisse der PAA denjenigen der TWA gegenüber, so lässt sich deutlich erkennen, dass die TWA auch 1951 noch bedeutend wirtschaftlicher arbeitete (vgl. die Break-even-needs) und weit weniger auf staatliche Unterstützungen angewiesen war. Dies hängt nicht nur mit den eher höheren kommerziellen Einnahmen pro Leistungseinheit, sondern vor allem mit den wesentlich niedrigeren Leistungskosten und – angesichts des im Vergleich zur PAA etwas geringeren Ausnutzungsgrades – mit den noch kleineren Kosten pro angebotene Einheit zusammen ³⁾.

¹⁾ Die Erhöhung des Ausnutzungsgrades (die ceteris paribus zu einer Senkung der Leistungskosten führen muss) erfolgte auf allen Routen der PAA (und übrigens auch der TWA) – trotz der stark intensivierten Konkurrenz durch amerikanische und europäische Unternehmen – und war keineswegs nur auf diejenigen Strecken beschränkt, auf welchen als Folge des Zusammenschlusses mit der AOA der direkte Wettbewerb mit dieser weggefallen war. Andererseits wurde die Senkung der Kosten pro angebotene Einheit vor allem dadurch ermöglicht, dass die Unterhaltskosten des Maschinenparks der PAA gesenkt und die Flugzeuge besser ausgenutzt werden konnten (d. h. durchschnittlich längere Betriebsdauer pro Tag), nachdem die technischen Einsatzschwierigkeiten bei den neuen Boeing-Stratocruisers behoben worden waren. Die Verringerung des Break-even-need der PAA im Jahre 1951 stand schliesslich noch mit ausserordentlichen Mehreinnahmen aus Charterflügen im Auftrag der amerikanischen Armee in Zusammenhang. Vgl. North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Report of Examiner, a. a. O., S. 26–27.

²⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket N. 5065, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 7.

³⁾ Höhere Einheitskosten bedeuten aber nicht notwendigerweise schlechtere Efficiency. – Vgl. S. 84, Fussnote 2.

Im ganzen gesehen, weist das Routennetz der PAA eine ungünstigere Struktur als dasjenige der TWA auf (vgl. S. 46):

PAA: 1,6 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station (1951),

TWA: 2,1 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station (1951).

Quelle: Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to US International Overseas and Territorial Air Carriers, a. a. O., Appendix A.

Immerhin steht die PAA ständig unter dem starken Druck des CAB, welches die Postentschädigungen der PAA reduzieren möchte. – Vgl. S. 144.

Künftig muss jedoch, da das allgemeine Preisniveau auf den Weltmärkten in letzter Zeit stark angestiegen ist, auch im internationalen Luftverkehr mit zunehmenden Einheitskosten gerechnet werden. Unter diesen Umständen glaubt das Civil Aeronautics Board nicht daran, dass sich die Eigenwirtschaftlichkeit der internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften in absehbarer Zeit verwirklichen lassen wird, sondern erwartet, dass auch in Zukunft noch erhebliche Subventionen zugunsten des internationalen amerikanischen Luftverkehrs nötig sein werden ¹⁾.

b) Die Änderungen in der Routenstruktur nach den Vorschlägen der TWA

Die relativ günstige Stellung der TWA in betriebswirtschaftlicher Hinsicht hielt das Unternehmen jedoch nicht davon ab, wesentliche Verbesserungen seiner Routen im Transatlantikverkehr zu fordern. Trotz der 1950 erfolgten Einführung der direkten Konkurrenz nach den europäischen Hauptverkehrszentren sei das Einzugsgebiet der TWA im Vergleich zu demjenigen der PAA wesentlich geringer geblieben ²⁾. Da aber nach Ansicht der TWA beide amerikanischen Unternehmen unter möglichst ausgeglichenen Bedingungen arbeiten sollten, forderte die TWA zur Wiederherstellung des kompetitiven Gleichgewichtes vor allem die Aufhebung der Konkurrenz der PAA auf den TWA-Strecken nach Paris und Rom. Direkter Wettbewerb sei nur zu den europäischen «Verkehrs-Eingangstoren» London und Lissabon, sowie nach dem an der Grenze zwischen dem Bereich der TWA und der PAA gelegenen «Transferpunkt» Frankfurt zu gestatten ³⁾.

Nach Ansicht der PAA stand diese Argumentation allerdings auf etwas schwachen Füßen, denn Paris sei für Mitteleuropa mindestens in gleichem Masse «gate-way» wie London für den nord-

¹⁾ Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to US International Overseas and Territorial Carriers, a. a. O., S. 4: Wenn auch die Höhe der staatlichen Subventionen in absoluten Beträgen nicht abnehmen dürfte, so sollte sich doch der Subventionsbedarf pro Leistungseinheit senken lassen.

²⁾ Vgl. S. 93.

³⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Trans World Airlines, Brief, a. a. O., S. 13–14. Umgekehrt forderte die TWA jedoch die Konzessionierung nach den Azoren sowie nach Karachi und Kalkutta, welche alle bereits durch die PAA bedient wurden!

europäischen und Lissabon für den südeuropäischen Raum. In materieller Hinsicht vermochte die TWA jedenfalls keinerlei Unterlagen beizubringen, welche einen Misserfolg des kompetitiven Services nach Paris oder Rom angedeutet hätten. Trotz des Einsatzes der PAA nach Paris hatte nämlich der Zuwachs der Verkehrsleistungen der TWA von und nach Paris im Vergleich zu den Vorjahren fast unverändert angehalten ¹⁾). Tabelle 15 zeigt auch, dass als Folge der Zertifizierung der PAA nach Paris der Anteil amerikanischer Unternehmen am Luftverkehr zwischen den USA und Frankreich sich wieder erhöht hatte, während er in allen übrigen europäischen Staaten weiterhin im Abnehmen begriffen war ²⁾). Da Paris 1951 unmittelbar nach London das zweithöchste Verkehrsvolumen im Transatlantikverkehr aufgewiesen hatte, so wäre nach Ansicht der PAA, wenn schon eine zu geringe Nachfrage eine doppelte Routenführung als unwirtschaftlich erscheinen liesse, vor allem – dann aber zum Nachteil der TWA – die direkte Konkurrenz amerikanischer Unternehmen nach den verkehrsschwächeren Punkten Lissabon und Frankfurt aufzuheben ³⁾).

Die PAA brandmarkte deshalb das Gesuch der TWA als einen durch nichts gerechtfertigten Versuch, den direkten Wettbewerb nach den von der PAA im nördlichen Sektor bedienten Hauptverkehrszentren London und Frankfurt beizubehalten, für sich selbst aber in Mittel- und Südeuropa die Konkurrenz der PAA auszuschalten. Der Umstand, dass in einem solchen Falle die PAA nur einen Teil, die TWA jedoch sämtliche der seinerzeit vom Präsidenten als «major traffic points» gekennzeichneten Orte bedienen könnte, würde der TWA verkaufsmässig grosse Vorteile bringen und eine erhebliche Diversion von Verkehr von der PAA zur TWA zur Folge

¹⁾ In den ersten neun Monaten der Jahre 1949, 1950 und 1951 beförderte die TWA von und nach Paris 12 358, resp. 12 808 und 12 920 Passagiere. – Vgl.: North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 22.

²⁾ Vgl. S. 95: Er betrug im Jahre 1950 48,9 % und stieg auf 56,3 % im Jahre 1951.

Was den kompetitiven Service nach Rom anbelangt, so lassen die vorliegenden Zahlen keine relevanten Schlussfolgerungen zu, da die PAA den regelmässigen Linienbetrieb nach Rom erst Mitte 1951 aufgenommen und das Vergleichsjahr 1950 infolge des «Anno Santo» der TWA ausserordentlich starke Verkehrsleistungen ermöglicht hat.

³⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 22.

haben; die wirtschaftliche Stellung der PAA würde dadurch geschädigt und eine Erhöhung des Subventionsbedarfs wäre notwendigerweise die Folge ¹⁾).

c) Der Entscheidung des Civil Aeronautics Board

Der kurz gefasste, einstimmige Entscheid des CAB, welchem in der Folge auch der Präsident der USA seine Zustimmung erteilte, entsprach im wesentlichen den detailliert begründeten Anträgen des Examiner. Dieser war bei seinen Erwägungen davon ausgegangen, dass es wohl wünschenswert sei, für beide amerikanische Unternehmen angemessene Wettbewerbsmöglichkeiten im Transatlantikverkehr zu schaffen, dass aber weder ökonomische noch rechtliche Gesichtspunkte eine genau gleichwertige Aufteilung des Verkehrspotentials erforderten ²⁾. Das CAB selbst sah in einem einigermaßen ausgeglichenen Kräfteverhältnis der beiden Konkurrenten eine wichtige Voraussetzung zur Erzielung wirksamen Wettbewerbs im Sinne der Civil Aeronautics Act; es wies aber darauf hin, dass sowohl die PAA als auch die TWA überaus starke Positionen im Weltluftverkehr innehielten und dass die Vorteile, welche der PAA dank ihres umfassenden internationalen Streckennetzes nach den übrigen Teilen der Welt entstünden, durch das stark ausgebaute Routensystem der TWA in den Vereinigten Staaten selbst weitgehend wettgemacht würden. Das Board vertrat deshalb die Ansicht, die zugegebenermaßen etwas ungünstigere Stellung der TWA im Transatlantikverkehr verunmögliche keineswegs eine wirksame gegenseitige Konkurrenzierung ³⁾.

Jedenfalls glaubte das CAB nicht, im Moment mit einem derart grossen Unterschied im Verkehrspotential der beiden Unternehmen rechnen zu müssen, dass ein drastischer Wechsel der erst vor knapp zwei Jahren dekretierten Routenstruktur der beiden Unternehmen gerechtfertigt erschienen wäre. Immerhin anerkannte das Board die Möglichkeit einer Verstärkung des kompetitiven Ungleich-

¹⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Pan American Airways, Brief, a. a. O., S. 23–28.

²⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Report of Examiner, a. a. O., S. 51–53.

³⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, CAB Orders Serial No. E-6550–E-6562, dated June 16, 1952, S. 5.

gewichtes in der Zukunft: eine wesentliche Erhöhung der Verkehrsleistungen der PAA oder die Aufnahme des Verkehrs mit den osteuropäischen Staaten und mit Russland könnten unter Umständen gewisse Korrekturen in der Routenstruktur der beiden Gesellschaften erfordern ¹⁾).

Schliesslich stellte das CAB auch fest, dass der relativ recht kurze Zeitraum von nur einem Jahr seit der Aufnahme des Betriebs der PAA nach Rom und Paris und desjenigen der TWA nach London und Frankfurt eine endgültige Beurteilung des Erfolgs des Systems des direkten Wettbewerbs nach diesen europäischen Hauptverkehrscentren noch nicht gestatte, dass aber auch kein triftiger Grund vorliege, um die direkte Konkurrenz nach den Städten Paris und Rom aufzuheben ²⁾).

Das Board entschloss sich deshalb, den Routenzertifikaten der beiden Unternehmen nicht permanenten Charakter zu verleihen, sondern sie im wesentlichen zeitlich zu befristen. Da die PAA seit 1939 für die Strecken nach Lissabon und London permanent (auf Grund der Grossvater-Zertifikate) konzessioniert war, erhielt die TWA zum Ausgleich für die Routen nach Paris und Rom permanente Zertifikate. Die Konzessionen der PAA nach Paris und Rom sowie diejenigen der TWA nach London und Frankfurt wurden dagegen auf sieben Jahre befristet, damit 1959 die Frage des direkten Wettbewerbs nach den europäischen Hauptverkehrscentren erneut geprüft werden kann. ³⁾

Im übrigen wurde die TWA autorisiert, auf der Route nach Lissabon und Rom die Azoren als Zwischenstation einzuschalten und ausserdem das Erdölzentrum von Kuweit anzufliegen ⁴⁾). Die Frage einer Verlängerung der TWA-Routen von Kalkutta nach Tokio wurde vom Board nicht entschieden und wird in Zusammenhang mit der von den Northwest Airlines beantragten Verlängerung ihrer Pazifikstrecken von Japan nach Indien im Laufe des Jahres 1953 zur Sprache kommen ⁵⁾).

¹⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, CAB Orders Serial No. E-6550-6562, dated June 16, 1952, S. 6.

²⁾ Ebenda, S. 8.

³⁾ Ebenda, S. 7.

⁴⁾ Ebenda, S. 9.

⁵⁾ Ebenda, S. 11: Durch eine Verbindung der TWA mit den Northwest Airlines würde in Konkurrenz zur PAA eine zweite «Rund-um-die-Welt»-Route amerikanischer Unternehmen entstehen.

2. Die Routen nach Südamerika

Neben dem Transatlantikverkehr nach Europa kommt dem Betrieb von Strecken nach Südamerika besondere Bedeutung zu, wurden doch beispielsweise im Jahre 1951 rund 40 % sämtlicher Verkehrsleistungen internationaler amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften im Verkehr zwischen den USA und Lateinamerika erzeugt.

Nachdem im Verlaufe des Zweiten Weltkriegs die von den Achsenmächten noch in Südamerika vorwiegend aus politischen Gründen betriebenen, von Deutschland und Italien sehr stark subventionierten Luftverkehrsgesellschaften auf Betreiben der Vereinigten Staaten hin liquidiert worden waren, nahm die PAA, die sich bereits im Lauf der dreissiger Jahre das Monopol im Luftverkehr zwischen den USA und Südamerika gesichert hatte, auf dem ganzen lateinamerikanischen Kontinent eine noch überragendere Stellung ein. Eine zusätzliche Konsolidierung dieser Machtposition erfolgte auch dadurch, dass die PAA, bzw. die Pan American Grace Airways (Panagra), welche zu 50 % der PAA gehören, allmählich die meisten der kleineren nationalen südamerikanischen Luftverkehrsgesellschaften unter ihre virtuelle Kontrolle brachten ¹⁾.

A. Der Latin American Case

Ein Jahr nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges erliess das CAB im Rahmen des Gesamtplanes zur Neuordnung des internationalen amerikanischen Luftverkehrs einen Entscheid, welcher die Routenstruktur amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften nach Mexiko, Zentral- und Südamerika regelte ²⁾. Bei seinen Erwägungen liess sich das Board davon leiten, dass die grundsätzliche Frage, ob

¹⁾ Am 30. September 1951 waren die PAA, bzw. die Panagra, an folgenden südamerikanischen Luftverkehrsunternehmen beteiligt: Aero-naves de Mexico (40 %), Aeronaves Nacionales de Columbia (47,7 %), Aerovias Venezolanas (37,1 %), Compania Cubana de Aviacion (48,1 %), Compania Dominicana de Aviacion (40 %), Compania Mexicana de Aviacion (41,9 %), Compania Panamena de Aviacion (41,9 %), Lineas Aereas Costarricenses (33 %), Lineas Aereas de Nicaragua (40 %), Lloyd Aereo Boliviano (21,8 %), Pan Air do Brasil (50 %), Servicio Aereo de Honduras (40 %), Uraba, Medellin & Central Airlines (100 %). – Vgl. Quelle: North Atlantic Certificate Renewal Case, Docket No. 5065, Report of Examiner, a. a. O., S. 37.

²⁾ Additional Service to Latin America, 6 CAB 857 (1946).

Wettbewerb zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften im internationalen Luftverkehr gestattet werden dürfe, bereits im North Atlantic Route Case eindeutig im positiven Sinn entschieden worden sei ¹⁾).

Die Pan American Airways hatten aber trotzdem die Ansicht vertreten, dass es im Falle von Südamerika nicht dem öffentlichen Interesse entspreche, neben der PAA und der von ihr kontrollierten Panagra weitere amerikanische Unternehmen im Luftverkehr nach Lateinamerika einzusetzen. Im wesentlichen wurden dabei die folgenden Argumente vorgebracht ²⁾:

1. Einem Unternehmen, welches Pionierdienste in der Erschliessung einer bestimmten Route geleistet hat, sollte es ermöglicht werden, die betreffenden Strecken bis zu einem Grad zu entwickeln, welche eine wirtschaftliche Betriebsführung ermöglicht.
2. In Anbetracht des relativ beschränkten Verkehrspotentials liessen sich grosse und schnelle Maschinen vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus nur dann erfolgreich einsetzen, wenn der Verkehr nicht unter zwei oder mehr amerikanische Unternehmen aufgeteilt werden müsse; umgekehrt liege die Benützung leistungsfähigerer Maschinen im öffentlichen Interesse, da dadurch eine Senkung der Tarife und der Subventionen ermöglicht würde.
3. Die Konkurrenz der ausländischen Luftverkehrsgesellschaften würde den Wettbewerbsvorschriften der Civil Aeronautics Act hinlänglich genügen.

Demgegenüber wiesen die anderen Bewerber um Routen nach Südamerika auf die sich immer intensiver gestaltenden Wirtschaftsbeziehungen mit den lateinamerikanischen Staaten hin und sprachen sich dafür aus, dass auch im Verkehr nach Südamerika angesichts des rasch wachsenden Verkehrspotentials die Schaffung neuen Wettbewerbs wünschbar und deshalb die Zertifizierung weiterer amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften gerechtfertigt sei. Sie behaupteten, dass als Resultat der Monopolstellung der PAA die Leistungen im Luftverkehr mit Südamerika nicht in dem Masse wie z. B. im inneramerikanischen Linienverkehr verbessert worden

¹⁾ Additional Service to Latin America, 6 CAB 857 (1946), 861.

²⁾ Latin American Case, Docket No. 525, Pan American Airways, Brief, dated December 14, 1944, S. 19–27.

seien ¹⁾. Vor allem hätte die PAA dank ihres Monopols die Tarife in unveränderter Höhe halten können, und eine Reduktion der Postentschädigungen unter die maximalen, vom Postdepartement zugelassenen Ansätze sei in den Dreissigerjahren des PAA-Monopols wegen ebenfalls nicht möglich gewesen ²⁾.

Das Board erachtete denn auch den Nachweis, dass es im öffentlichen Interesse liege, ausschliesslich die PAA (und die Panagra) nach Südamerika zu zertifizieren, nicht als erbracht, denn es befand das damalige und künftige Verkehrspotential zur Konzessionierung weiterer amerikanischer Unternehmen als ausreichend ³⁾. Im übrigen verwies das CAB auf seinen Entscheid im North Atlantic Route Case, wo es ähnliche Argumente allgemeiner Natur der PAA zurückgewiesen hatte: der noch in der Zukunft liegende Einsatz wesentlich leistungsfähigerer Flugzeuge würde – bei entsprechender Tarifsenkung – auch die Nachfrage weit über das gegenwärtige Ausmass ansteigen lassen; und der Wettbewerb mit ausländischen Luftverkehrsgesellschaften bringe nicht die Vorteile, welche der Konkurrenz zwischen amerikanischen Unternehmen entsprängen, dies um so mehr, da ein Grossteil der ausländischen Gesellschaften von der PAA weitgehend kontrolliert würde ⁴⁾.

Immerhin beschloss das Board in Würdigung der Pionierdienste der PAA in Lateinamerika, die bisher innegehaltenen Grossvater-Zertifikate der PAA (und der Panagra) erheblich auszudehnen und die PAA auf einem umfassenden, den ganzen südamerikanischen Kontinent überziehenden Routensystem zu zertifizieren ⁵⁾.

Andererseits entschied jedoch das CAB, *der PAA direkten und indirekten Wettbewerb zu schaffen*. Da die Panagra zur Hälfte der PAA gehörte und diese offensichtlich nicht wirksam konkurrenziert hätte, musste eine dritte Gesellschaft konzessioniert werden. Das CAB beschloss deshalb, die *Braniff Airways*, einen kleinen Domestic Trunk Carrier im Südosten der Vereinigten Staaten, auf die Dauer von sieben Jahren zum Betrieb nach Südamerika zu zertifizieren. Die Braniff Airways wurden autorisiert, in direkter

¹⁾ Latin American Case, Docket No. 525, Report of Examiner, dated March 5, 1945, S. 126: Z. B. wurde nachts nicht geflogen, so dass Langstreckenflüge immer wieder Unterbrechungen erfuhren.

²⁾ Ebenda, S. 125. Vgl. auch S. 14 der vorliegenden Arbeit.

³⁾ Additional Service to Latin America, a. a. O., 865.

⁴⁾ Ebenda, 864.

⁵⁾ Ebenda, 912–916.

Konkurrenz zur PAA (und insbesondere zur Panagra) Strecken über Havana (Kuba), Kolumbien, der Westküste Südamerikas entlang bis nach Lima (Peru) und weiter quer durch den Kontinent einerseits nach São Paulo und Rio de Janeiro (Brasilien), anderseits nach Buenos Aires (Argentinien) zu betreiben ¹⁾. Weiteren direkten Wettbewerb erhielt die PAA durch die *Chicago & Southern Airlines* – ebenfalls ein kleineres Unternehmen des inneramerikanischen Linienverkehrs –, welche zusammen mit der PAA von New Orleans über Havana nach Caracas (Venezuela) konzessioniert wurden ²⁾. Als einzige, nicht direkt konkurrenzierte Hauptverbindung verblieb damit der PAA schliesslich nur noch die direkte Route von New York über San Juan (Antillen) der Ostküste Südamerikas entlang nach Rio de Janeiro und Buenos Aires ³⁾.

B. Die seitherige Entwicklung

Da sich die Aufnahme des Betriebs der Braniff Airways und der *Chicago & Southern Airlines* infolge Schwierigkeiten bei der Modifikation der bilateralen Luftverkehrsabkommen der USA mit den verschiedenen lateinamerikanischen Staaten stark verzögerte – woran die PAA nicht ganz unbeteiligt gewesen sein dürfte –, begann die Konkurrenz zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften im Südamerikaverkehr praktisch erst im Jahre 1949 richtig zu spielen.

a) Die Entwicklung der PAA und der Panagra

unter der Einwirkung der neugeschaffenen amerikanischen Konkurrenz

Ein Überblick über die Verkehrsleistungen der PAA und der Panagra zeigt nach einer geringen Zunahme des Verkehrsvolumens

¹⁾ Ursprünglich hatte die Mehrheit des CAB die Zertifizierung der Braniff Airlines nur bis nach Lima beschlossen; der Präsident der USA stützte jedoch die Auffassung der Minderheit des Board und ordnete die Weiterführung der Strecken der Braniff bis nach Brasilien und Argentinien an. – Vgl. *Additional Service to Latin America*, a. a. O., 915.

²⁾ Ebenda, 919.

³⁾ Darüber hinaus erhielten einige Unternehmen des inneramerikanischen Linienverkehrs die Erlaubnis, bestimmte Routen ins Ausland zu verlängern. Derartige «Stub-end» Operationen begannen die Eastern Airlines zwischen Florida und Puerto Rico, sowie zwischen New Orleans und Mexiko, die National Airlines zwischen Florida und Havana, die Colonial Airlines zwischen New York und Bermuda, und die Western Airlines zwischen San Francisco und Mexiko. Mit Ausnahme der Route von Kalifornien nach Mexiko wurden alle diese Verbindungen in direkter Konkurrenz zur PAA betrieben. Vgl. ebenda, 920.

von 1946 auf 1947 einen deutlichen Rückschlag im Jahre 1948 vor allem bei der PAA (vgl. Tabelle 17). Da nun aber einerseits die verschiedenen Gesellschaften des inneramerikanischen Linienverkehrs den Betrieb auf ihren über die USA hinausreichenden «Stub-end»-Routen durchwegs bereits Ende 1946 in vollem Umfang aufgenommen hatten, die Braniff aber anderseits erst 1949 mit dem Verkehr nach Südamerika zu beginnen vermochte, ist der Rückschlag der PAA jedenfalls nicht auf die Folgen der neu zertifizierten Konkurrenz zurückzuführen; vielmehr steht er mit der allgemeinen Krise im Zusammenhang, von welcher der gesamte inneramerikanische Linienverkehr zwischen 1947 und 1948 betroffen worden war. Diese Feststellung wird noch durch den Umstand erhärtet, dass seit 1949 – dem Zeitpunkt also, da der Wettbewerb der Braniff in Südamerika wirksam wurde – ein stetiges Wachsen der Verkehrsleistungen insbesondere bei der PAA eingesetzt hat. Die Erhöhung des Transportvolumens im Südamerikaverkehr ab 1950 hängt natürlich in gewissem Ausmass mit den seit Ausbruch des Koreakonfliktes verbesserten Konjunkturverhältnissen zusammen, ist aber vor allem darauf zurückzuführen, dass unter dem Druck der drohenden Konkurrenz die PAA und die Panagra dazu übergegangen sind, auf ihren wichtigsten Strecken eine verbilligte Touristenklasse einzuführen.

Die Analyse der Betriebsergebnisse der PAA lässt erkennen, dass im Gefolge der Nachkriegskrise der Break-even-need 1948/49 seinen Höchststand erreicht hatte, dass aber seither die Entschädigungen für die Beförderung der Luftpost, bzw. die darin enthaltenen Subventionen, wiederum deutlich sinkende Tendenz aufweisen. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Panagra festzustellen, wo die Zunahme der kommerziellen Einnahmen dank der Erhöhung der Verkehrsleistungen (und des Ausnützungsgrades) seit 1949 eine wesentliche Verringerung des Break-even-need und damit der Postentschädigungen und Subventionen ermöglicht hat ¹⁾. Immerhin liegen bei der Panagra die Subventionen pro Leistungseinheit immer noch bedeutend über denjenigen der PAA, was jedoch zum

¹⁾ Zur Beurteilung der Entwicklung der PAA und der Panagra vgl.: Pan American Airways, Inc., Latin American Division, Mail Rates, CAB Order Serial No. E-4792, dated November 1, 1950; Pan American Grace Airways, Inc., Mail Rates, CAB Order Serial No. E-6555, dated June 27, 1952.

Tabelle 17: Die Betriebsergebnisse der PAA (Latin American Division) und der Pan American Grace Airways, 1946-1951¹⁾

	PAA					Panagra						
	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Total beförderte Passagiere	729 997	716 909	682 069	706 225	696 883	789 462	104 386	111 616	92 297	92 960	100 017	117 963
Total ausgenutzte Tonnenmeilen (in Tausend)	64 463	75 067	77 980	81 348	86 278	98 002	10 856	13 350	13 634	13 991	13 837	17 130
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend)	1 769	2 711	2 776	2 768	2 893	3 209	180	227	229	340	382	455
Ausnutzungsgrad (in Prozent)	59,9	54,4	53,2	51,9	57,8	62,6	68,3	55,8	54,6	50,0	48,1	57,3
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	94,5	75,5	77,3	261,0	249,7	225,2	621,2	445,9	1156,6	728,8	682,1	462,8
Frachteinnahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	72,9	43,9	44,2	37,4	34,9	32,7	78,8	50,8	64,7	51,6	42,2	43,9
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	7,6	7,1	7,3	6,9	6,7	6,4	8,3	9,5	10,1	10,2	9,2	9,0
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	1,8	2,0	2,2	7,2	7,2	7,2	1,1	1,0	2,6	2,5	2,6	2,1
Davon Subventionen (in Millionen Dollars)	.	.	.	.	.	5,3	.	.	.	.	.	1,7
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	55,0	58,6	55,7	59,0	60,0	64,8	11,8	13,6	15,6	15,6	14,2	16,1
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	51,1	58,5	59,4	61,8	57,7	65,1	12,4	15,5	14,8	14,6	13,3	14,5
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenutzte Tonnenmeile):												
- Einnahmen exkl. US Postentschädigungen	82,5	75,4	67,3	63,7	61,2	58,8	98,6	94,4	95,3	93,6	83,8	81,7
- Subventionen	.	.	.	.	.	5,4	.	.	.	.	.	9,9
- Gesamteinnahmen	85,4	78,1	71,4	72,5	69,5	66,1	108,7	101,9	114,4	111,5	102,6	94,0
- Gesamtausgaben	79,3	77,9	76,2	76,0	66,9	66,4	114,2	116,1	108,5	104,3	96,1	84,6

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1946-1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949-1951).

Teil durch die höheren Kosten bedingt ist, die sich aus der ungünstigeren Struktur des Liniennetzes der Panagra ergeben ¹⁾.

b) Die Entwicklung der neukonzessionierten Unternehmen

Massgebend zur Beurteilung der Wettbewerbspolitik des CAB im amerikanischen Luftverkehr nach Südamerika sind in erster Linie die Entwicklung der Braniff Airways und der Chicago & Southern Airlines.

Die Braniff Airways: Die Verkehrsleistungen der Braniff, welche auf ihren sämtlichen Routen in Südamerika in direkter Konkurrenz zur PAA und Panagra steht, sind seit Aufnahme des regulären Linienbetriebs rasch angewachsen (siehe Tab. 18).

Dieser Aufschwung ist um so mehr zu würdigen, als die Schwierigkeiten, welche einem neuen Konkurrenten nicht-südamerikanischer Herkunft angesichts der tief verwurzelten Machtstellung der PAA in Lateinamerika entgegentreten, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden können, und die Braniff wegen der von der IATA vorgeschriebenen Einheitstarife auch keine Preiskonkurrenz, sondern ausschliesslich Leistungswettbewerb betreiben konnte.

Der Aufbau eines neuen Streckennetzes bringt immer sehr hohe Initialkosten mit sich. Es ist der Braniff aber trotzdem bereits gelungen, ihre Leistungskosten so stark zu senken, dass sie sich denjenigen der Panagra anzunähern beginnen ²⁾. Das Haupthindernis, welches sich einer wirtschaftlicheren Betriebsführung der Braniff bisher in den Weg gestellt hat, ist der unbefriedigend niedrige Ausnutzungsgrad, was eigentlich darauf hindeuten würde, dass

¹⁾ Kürzere und weniger verkehrsintensive Routen:

PAA : 2,2 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station (1951),

Panagra: 0,6 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station (1951).

Quelle: Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to US International Overseas and Territorial Air Carriers, a. a. O., Appendix A.

²⁾ Dies zudem trotz dem wesentlich niedrigeren Ausnutzungsgrad der Braniff! Die Kosten pro angebotene Einheit liegen damit pro 1951 bei der Braniff bereits erheblich unter denjenigen der Panagra – so wie es der Struktur des Routennetzes der beiden Unternehmen entspricht:

Panagra: 0,6 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station (1951),

Braniff : 0,7 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station (1951).

Quelle: Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to US International Overseas and Territorial Air Carriers, a. a. O., Appendix A.

Tabelle 18: Die Betriebsergebnisse der Braniff Airways (International Division), 1948–1951 ¹⁾

	1948	1949	1950	1951
Total beförderte Passagiere . .	4 026	13 280	20 857	30 584
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend)	716	3 084	5 263	8 039
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend)	6	21	69	225
Ausnutzungsgrad (in Prozent) .	17,2	27,7	32,9	38,3
US Postentschädigung pro Post- tonnenmeile (in Cents) . . .	8 885,5	7 015,5	2 789,9	915,9
Frachteinnahmen pro Fracht- tonnenmeile (in Cents) . . .	35,6	37,3	28,6	26,7
Passagiereinnahmen pro Passa- giemeile (in Cents)	7,6	7,7	7,6	7,6
US Postentschädigungen (in Mil- lionen Dollars)	0,6	1,5	1,9	2,1
Davon Subventionen (in Mil- lionen Dollars)	.	.	.	1,9
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	1,1	3,9	5,7	7,6
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	1,3	3,9	5,6	7,7
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):				
– Einnahmen exkl. US Postent- schädigungen	78,4	78,5	70,0	68,7
– Subventionen	.	.	.	23,6
– Gesamteinnahmen	157,8	127,3	107,6	94,5
– Gesamtausgaben	178,9	127,1	105,9	95,8

das zur Verfügung stehende Verkehrspotential offenbar eben doch zu gering ist. Immerhin hat sich der Zuladefaktor seit Aufnahme des Betriebs jedes Jahr wesentlich steigern lassen und damit eine erhebliche Reduktion des Break-even-need und des Subventionsbedarfes ermöglicht. Das CAB hofft, dass diese günstige Entwicklung auch künftig weiter anhalten wird, und rechnet damit, dass die Braniff in naher Zukunft den Grad der Wirtschaftlichkeit der Panagra erreichen dürfte.

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949–1951).

Zur weiteren Verbesserung der kompetitiven Stellung der Braniff trägt in Zukunft noch folgender Umstand bei: im Rahmen der Konsolidierung des Routensystems im inneramerikanischen Linienverkehr autorisierte das CAB Mitte 1952 die Fusion der Mid-Continent Airlines, einer der kleinen Domestic Trunk Lines, mit den Braniff Airways ¹⁾. Das direkte Einzugsgebiet der Braniff in den USA wurde dadurch erheblich erweitert und umfasst nunmehr den gesamten mittleren Teil der Vereinigten Staaten von New Orleans bis nach Minneapolis und Chicago. Zweifellos werden in Zukunft durch die Einführung dieser neuen Direktverbindungen die Verkehrsleistungen der Braniff günstig beeinflusst werden, wodurch sich vor allem der Ausnützungsgrad noch erhöhen lassen sollte.

Die Chicago & Southern Airlines: Die Chicago & Southern nahm den Betrieb nach Havana (Kuba) bereits anfangs 1947 und bis nach Caracas (Venezuela) zu Beginn des Jahres 1948 auf. Ein Überblick über die Entwicklung der Verkehrsleistungen des Unternehmens zeigt jedoch nur eine sehr langsame Vergrößerung des Verkehrsvolumens (vgl. Tabelle 19). Die Chicago & Southern hatte aber mit besonders grossen Schwierigkeiten zu kämpfen, denn sie ist nicht nur der direkten Konkurrenz der PAA ausgesetzt, sondern darüber hinaus noch derjenigen einer ganzen Reihe von Unternehmen nicht-amerikanischer Nationalität, welche aber unter der Kontrolle der PAA arbeiten. Diese Unternehmen haben ihren Betrieb durchwegs insofern auf die Bedürfnisse und Interessen der PAA abgestimmt, als jede Konkurrenzierung von PAA-Flügen nach Möglichkeit umgangen wird, dafür aber der amerikanische Aussen-seiter um so mehr kompetitiv bedrängt wird.

Überhaupt muss das CAB sehr scharf darüber wachen, dass die PAA ihre ausländischen Ableger nicht dazu benutzt, um den amerikanischen Konkurrenten unlauteren Wettbewerb zu schaffen. Da diese ausländischen Luftverkehrsgesellschaften auf Grund der bilateralen Luftverkehrsabkommen durchwegs ermächtigt sind, die Hauptverkehrszentren an der amerikanischen Ostküste anzufliegen, ist die PAA bestrebt, auf den ihr selbst nicht zertifizierten Strecken den Verkehr nach Möglichkeit den ausländischen Unternehmen zum Schaden der anderen amerikanischen Luftverkehrs-

¹⁾ Braniff/Mid-Continent Merger Case, CAB Order Serial No. E-6459, dated May 26, 1952.

Tabelle 19: Die Betriebsergebnisse der Chicago & Southern Airlines, 1947–1951 ¹⁾

	1947	1948	1949	1950	1951
Total beförderte Passagiere	9 765	15 472	23 481	22 631	26 425
Totalausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend)	753	1 518	3 178	3 509	4 018
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend)	1	5	21	32	42
Ausnutzungsgrad (in Prozent)	31,1	41,0	30,9	38,6	37,7
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	30 671,7	17 198,1	8 664,7	4 751,7	4 453,9
Frachteinnahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	22,6	36,1	33,9	29,6	29,9
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	6,7	7,8	7,6	7,1	7,0
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars)	0,4	0,9	1,5	1,5	1,9
Davon Subventionen (in Millionen Dollars)	.	.	.	.	1,8
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	0,9	2,0	3,8	3,7	4,4
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	1,0	1,8	3,4	3,4	3,4
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):					
– Einnahmen exkl. US Postentschädigungen	63,3	73,2	71,8	63,4	63,6
– Subventionen	.	.	.	.	44,8
– Gesamteinnahmen	121,2	133,1	119,1	106,5	109,8
– Gesamtausgaben	126,7	116,3	107,6	98,3	86,2

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airlines Statistics (1947 to 1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949 to 1951).

gesellschaften zuzuleiten. Diese ausländischen Luftverkehrsunternehmen dürfen deshalb bei ihrer Reklame und Propaganda keinesfalls auf das Abhängigkeitsverhältnis zur PAA hinweisen, und das CAB untersagt es darüber hinaus in manchen Fällen sogar der PAA, als Agenten für sie in den USA tätig zu sein ¹⁾. Die Wirksamkeit dieser Vorschriften darf jedoch nicht allzu hoch eingeschätzt werden, denn die Diversion von Verkehr zuungunsten der mit der PAA in Konkurrenz stehenden amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften nimmt zweifellos erhebliches Ausmass an ²⁾.

Obschon es nun der Chicago & Southern gelungen ist, ihr Kostenniveau und den Break-even-need stark zu senken, stehen die kommerziellen Einnahmen infolge des durch die scharfe Konkurrenz bedingten konstant niedrigen Ausnutzungsgrades in einem Missverhältnis zu den Gesamtausgaben, und die Chicago & Southern ist weiterhin in sehr starkem Ausmass auf staatliche Unterstützungen angewiesen. Beträgt doch die Subvention pro ausge nutzte Tonnenmeile fast das Doppelte derjenigen der Braniff, bzw. das Achtfache derjenigen der PAA ³⁾.

Das CAB hält die Aussichten der Chicago & Southern, unter den gegenwärtigen Verhältnissen weitere Fortschritte auf dem Wege zur Eigenwirtschaftlichkeit zu machen, nicht für günstig. Eine der Hauptursachen der unbefriedigenden Verkehrsentwicklung der Chicago & Southern ist – abgesehen von der intensiven Konkurrenzzierung – auf den geringen Umfang des ihr in den USA zugänglichen

¹⁾ Z. B.: Die von der PAA kontrollierte Compania Cubana de Aviacion fliegt zwischen Havana und New York, also auf einer Route, für welche die PAA nicht zertifiziert ist, die aber von den National Airlines bedient wird. Damit nun die National Airlines nicht doch praktisch mittels des Instrumentes der Cubana direkt von der PAA konkurrenziert werden, darf die Cubana von der PAA in den USA in keiner Weise unterstützt werden und «shall not in its advertising, public relations, publicity, scheduling, or other way disclose any relationship between it and Pan American Airways». – Vgl. Havana-New York Foreign Air Carrier Permit Case, CAB Order Serial No. E-6871, dated August 28, 1952, S. 7.

²⁾ Offensichtlich kann es der PAA beispielsweise nicht verwehrt werden, einem Passagier, der im New Yorker Bureau der PAA eine Passage von New York über Havana nach Caracas wünscht, das Flugbillet bis nach Havana, wo der Fluggast von der PAA übernommen wird, nach Möglichkeit auf die Cubana und nicht auf die National Airlines auszustellen.

³⁾ Zur Entwicklung der Chicago & Southern vgl. auch: Chicago & Southern Airlines, Inc., Latin American Operations, Mail Rates, CAB Order Serial No. E-6850, dated October 2, 1952.

Verkehrspotentials zurückzuführen. Das CAB befürwortet deshalb die Übernahme der Chicago & Southern durch die *Delta Airlines*, eine der grösseren Domestic Trunk Lines¹⁾. Die Delta Airlines sind in einem ausgedehnten Gebiet, welches ganz Südostamerika umfasst, konzessioniert. Der Südamerikaverkehr der Delta, welcher bis anhin nicht der Chicago & Southern als einem Konkurrenten im südlichen Teil der USA, sondern zur Hauptsache der PAA zugeleitet worden ist, wird dann der hart bedrängten Route nach Kuba und Venezuela zugute kommen.

Mitte 1953 laufen die auf sieben Jahre befristeten Zertifikate der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften für den zentral- und südamerikanischen Raum ab. Die PAA dürfte den Versuch machen, die Aufhebung zumindest des Zertifikates der Chicago & Southern (bzw. der Delta) nach Venezuela mit der Begründung durchzusetzen, der konstant hohe Subventionsbedarf dieser Route rechtfertige keinesfalls die Beibehaltung direkten Wettbewerbs auf der Strecke nach Venezuela. An und für sich wäre die PAA ohne weiteres in der Lage, das bisher von der Chicago & Southern beförderte Verkehrsvolumen im Rahmen ihres eigenen Betriebes zu bewältigen, und es besteht kein Zweifel, dass dadurch die staatlichen Unterstützungen für diese Linie ganz wesentlich gesenkt werden könnten.

Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass das CAB dieser Forderung nachkommen und die bisher aufgewandten Kosten für die Erschliessung einer kompetitiven Route einfach abschreiben wird. Man dürfte vielmehr abwarten wollen, wie sich die Vergrößerung des Einzugsgebietes der Chicago & Southern (bzw. der Delta) in den Vereinigten Staaten auswirken wird. Ob sich durch die Verstärkung der kompetitiven Stellung zur PAA die finanzielle Lage des Unternehmens soweit bessern wird, dass sich die Subventionen bis auf ein tragbares Mass abbauen lassen, bleibt abzuwarten. Da das Zertifikat nach Venezuela aber wahrscheinlich bestenfalls um einige wenige Jahre verlängert werden dürfte, wird sich in absehbarer Zeit Gelegenheit bieten, ein endgültiges Urteil über den Erfolg oder Misserfolg des direkten Wettbewerbs im amerikanischen Luftverkehr nach Venezuela zu fällen.

¹⁾ Die Fusion ist inzwischen anfangs 1953 vollzogen worden.

3. Die Pazifikrouten nach Australien und dem Fernen Osten

Der letzte allgemeine Entscheid des Civil Aeronautics Board, der zusammen mit den Beschlüssen im North Atlantic Route Case und im Latin American Case die Struktur des internationalen amerikanischen Luftverkehrs der Nachkriegszeit festlegte, war der Pacific Case, in welchem 1946 die Routenzertifikate für die Verbindungen im Pazifikraum ausgestellt wurden.

A. Der Pacific Case

Die PAA hatte bis zum Kriegsausbruch ein völliges Monopol im Luftverkehr von den USA nach Asien innegehalten und versuchte nun, nach dem Krieg ihre Machtstellung zu konsolidieren. Sie brachte dabei im Verfahren vor dem CAB die gleichen Argumente vor, welche bereits aus dem Nordatlantik-Route-Fall und dem Südamerika-Fall bekannt sind, vermochte aber auch diesmal wieder nicht, damit beim Board durchzudringen. Aus grundsätzlichen Erwägungen und weil es das Verkehrspotential zulasse, entschied sich das Board dafür, neben der PAA eine zweite amerikanische Luftverkehrsgesellschaft für den Betrieb im Pazifikraum zu konzessionieren ¹⁾. Während die PAA im Südpazifik auf der Route von San Francisco über Hawaii nach Australien und Neuseeland weiterhin unkonkurrenziert blieb, wurde für den Luftverkehr nach Japan und weiter nach dem asiatischen Festland neben der PAA auch die *Northwest Airlines*, eine mittlere Gesellschaft des inneramerikanischen Linienverkehrs, zertifiziert ²⁾. Die PAA erhielt die zentralpazifische Route über Hawaii, Wake, Guam, Manila und Saigon nach Kalkutta, mit der Abzweigung von Hawaii über Midway nach Tokio, Shanghai, Hong Kong und Saigon ³⁾.

Nun verläuft aber die kürzeste Verbindung zwischen den USA und dem Fernen Osten nicht durch den Zentralpazifik, sondern viel weiter nördlich über Alaska und die Aleuten, eine Strecke, die erst im Verlaufe des Weltkriegs aus militärischen und strategischen Erwägungen erschlossen worden ist. Für diese neue Route, auf welcher die Reisezeit nach dem Fernen Osten erheblich abgekürzt

¹⁾ Pacific Case, 7 CAB 209 (1946), 226.

²⁾ Ebenda, 228.

³⁾ Ebenda, 265.

wird ¹⁾, konzessionierte das CAB nunmehr die Northwest Airlines ²⁾. Das CAB hob dabei hervor, dass die PAA trotzdem nicht benachteiligt sei: die kürzere Nordverbindung habe nämlich nur den Direktverkehr zwischen den USA und Asien, die Zentralpazifikroute der PAA verfüge noch zusätzlich über das sehr beträchtliche Verkehrspotential zwischen den Vereinigten Staaten und Hawaii; ausserdem würden auch klimatische Faktoren (wärmeres Klima, kein Nebel, bessere Flugbedingungen), welche in psychologischer Hinsicht die Nachfrage stark beeinflussten, zugunsten der zentralpazifischen Verbindung der PAA sprechen ³⁾.

Das Prinzip des direkten Wettbewerbs ist damit im Pazifikraum theoretisch nur sehr bedingt verwirklicht. Die Überbrückung des Pazifiks erfolgt auf zwei verschiedenen Routen, welche sich erst in Japan vereinigen, und eigentliche direkte Konkurrenz im engsten Sinne besteht nur zwischen Japan und dem asiatischen Festland. In Wirklichkeit hat aber der Wettbewerb um den Asienverkehr zwischen der PAA und der Northwest doch weitgehend direkten Charakter: die Substitutionselastizität der Nachfrage ist sehr gross, denn die Ausgangspunkte in den USA und die Endpunkte im Fernen Osten sind ja für beide Unternehmen dieselben. Das Prinzip der Area Competition ist im Pazifik also keinesfalls in dem Ausmass verwirklicht, wie dies seinerzeit im North Atlantic Route Case durch die Aufteilung Europas in drei Abschnitte geschehen war.

Durch den Entscheid des CAB im Pacific Case hatte die PAA auch noch ihren letzten ausschliesslichen Herrschaftsbereich eingebüsst. Sie verlegte sich deshalb nun darauf, auf anderen Wegen ihre Stellung wieder zu stärken: sie richtete die Forderung an das CAB, es seien ihr im *inneramerikanischen* Linienverkehr Routenzertifikate zwischen sämtlichen amerikanischen Hauptverkehrszentren auszustellen. Nachdem durch die Entscheide im North Atlantic Route Case, im Latin American Case und neuerdings im Pacific Case die Beteiligung von Domestic Carriers am internationalen Luftverkehr gestattet worden sei, habe ein International Carrier umgekehrt ebensosehr das Recht, am binnenamerikanischen Verkehr teilzuhaben, um gleichfalls direkte Verbindungen von Punkten

¹⁾ Streckenlänge zwischen Chicago und Tokio:
Nordpazifikroute: 6300 Meilen,
Zentralpazifikroute: 8100 Meilen.

²⁾ Pacific Case, a. a. O., 264.

³⁾ Ebenda, 223–224.

im Innern der USA nach Übersee herstellen zu können ¹⁾. Im *Pan American Domestic Route Case* wurde das entsprechende Gesuch der PAA jedoch in vollem Umfange abgewiesen, obschon das CAB grundsätzlich die Beteiligung einer internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft an inneramerikanischen Routen nicht für ausgeschlossen erklärte ²⁾. Die Begründung des Board lässt sich dabei wie folgt zusammenfassen ³⁾:

1. Der von der PAA auf binnenamerikanischen Routen beförderte Verkehr würde anschliessend nur zu einem sehr geringen Teil die internationalen Routen der PAA benützen;
2. Die PAA könnte im inneramerikanischen Verkehr kein neues Verkehrspotential mehr erschliessen, sondern würde ihren Verkehr fast ausnahmslos durch Diversion von bereits im Betrieb stehenden Domestic Carriers erhalten.
3. Der Umstand, dass zwischen den Hauptverkehrszentren der USA bereits äusserst intensiver direkter Wettbewerb herrscht, gestattet es nicht, die bestehende Routenstruktur noch kompetitiver zu gestalten, ohne dabei die Stellung der übrigen Unternehmen ernsthaft zu gefährden.
4. Die Möglichkeit, nur die Langstreckenverbindungen zwischen den amerikanischen Hauptverkehrszentren zu bedienen, würde der PAA ungerechtfertigterweise gegenüber allen jenen Konkurrenten Vorteile verschaffen, deren Einzugsgebiet beschränkt ist oder die in Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Funktionen unrentable, wenig verkehrsintensive Kurzstrecken bedienen müssen.
5. Die PAA sei zur erfolgreichen Fortführung ihres Betriebs auf den internationalen Routen nicht auf ein innenamerikanisches Liniennetz angewiesen.

Der PAA war damit der direkte Zugang zum inneramerikanischen Markt endgültig verschlossen. Zum negativen Entscheid des Board mag auch noch die Überlegung beigetragen haben, dass eine weitere Machtzunahme der PAA ein allgemeines Ungleichgewicht im amerikanischen Luftverkehr schaffen könnte und deshalb nicht wünschbar sei.

¹⁾ Pan American Airways, Inc., Domestic Route Case, 11 CAB 852 (1950), 878.

²⁾ Ebenda, 853.

³⁾ Ebenda, 923–937.

B. Die seitherige Entwicklung

Wie hat sich nun aber das Konkurrenzprinzip im Pazifik bewährt? Tabelle 20 zeigt, dass die PAA ihre Verkehrsleistungen zwischen 1946 und 1951 erheblich zu steigern vermochte¹⁾ und die Wachstumsrate ihres südamerikanischen Zweiges bei weitem übertroffen hat. Nachdem der Ausnützungsgrad nach 1946 (wo er infolge des knappen Angebots noch sehr hoch gelegen hatte) stark gefallen war, konnte er seit 1949 wieder ständig gesteigert werden. Die dadurch ermöglichte Senkung der Leistungskosten hatte die Verringerung des Break-even-need und damit auch die Reduktion der Postentschädigungen zur Folge²⁾. – Noch bessere Fortschritte haben die Northwest Airlines erzielt, welche sich innert kürzester Frist eine starke Verkehrsposition gesichert haben und nun angesichts ihres relativ kleinen Break-even-need sogar bereits in geringerem Masse als die PAA auf staatliche Unterstützungen angewiesen sind³⁾. Trotzdem liegt das Durchschnittsniveau der staatlichen Subventionen noch erheblich über den Beträgen, welche den amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften im Transatlantikverkehr und im Betrieb nach Südamerika zufließen. Die strategische Bedeutung eines gutausgebauten Luftverkehrsnetzes im Pazifik und nach dem Fernen Osten rechtfertigt jedoch nach Ansicht des CAB diese erheblichen Aufwendungen des Staates⁴⁾.

Nachdem es die internationale Lage seit 1948 nicht mehr gestattete, China im regelmässigen Passagier- und Frachtdienst anzufliessen, ersuchten die PAA und die Northwest das CAB um die Erlaubnis, gewisse Streckenmodifikationen vornehmen zu dürfen.

¹⁾ Ein vorübergehender Rückschlag zwischen 1950 und 1951 lässt sich darauf zurückführen, dass die PAA nach Ausbruch des Koreakonfliktes eine Anzahl von Flugzeugen der Armee zur Verfügung stellen musste.

²⁾ Zwar wurde 1951 der Ansatz der Postentschädigung etwas erhöht, da im Vergleich zum Vorjahr relativ weniger Post befördert worden war; der Break-even-need war dabei aber 1951 doch wesentlich geringer als 1950.

³⁾ Die niedrigeren Leistungskosten sind in erster Linie auf einen etwas höheren Ausnützungsgrad zurückzuführen. Die Netzstruktur ist bei beiden Unternehmen annähernd dieselbe (1951):

PAA: 2,0 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station,

Northwest: 1,9 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen pro Station.

Quelle: Civil Aeronautics Board, Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to US International Overseas and Territorial Air Carriers, a. a. O., Appendix A.

⁴⁾ Ebenda, S. 5.

Tabelle 20: Die Betriebsergebnisse der PAA (Pacific Division) und der Northwest Airlines, 1946-1951¹⁾

	PAA						Northwest					
	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Total beförderte Passagiere	28 277	67 957	88 204	84 978	73 640	81 520	19 644	19 644	28 947	37 987	54 506	76 670
Total ausgenützte Tonnenmeilen (in Tausend) . .	8 927	26 093	35 823	36 746	35 356	42 048	4 765	4 765	10 440	15 042	19 821	23 958
Davon US Posttonnenmeilen (in Tausend) . . .	964	2 779	4 087	5 795	5 909	4 572	573	573	1 631	1 976	2 100	1 846
Ausnützungsgrad (in Prozent)	78,7	61,1	64,4	51,9	57,0	63,9	44,3	44,3	61,1	64,5	66,4	68,2
US Postentschädigung pro Posttonnenmeile (in Cents)	622,4	395,8	266,0	203,0	198,2	242,8	456,0	456,0	283,9	213,4	212,7	205,9
Frachteinahmen pro Frachttonnenmeile (in Cents)	72,8	57,1	52,3	45,1	40,0	42,0	43,4	43,4	37,7	31,0	31,6	27,8
Passagiereinnahmen pro Passagiermeile (in Cents)	7,6	6,7	6,8	6,9	7,0	7,0	8,7	8,7	9,2	7,1	6,6	6,9
US Postentschädigungen (in Millionen Dollars) . . .	6,0	11,0	10,9	11,8	11,7	11,1	2,6	2,6	4,6	4,2	4,5	3,8
Davon Subventionen (in Millionen Dollars) . . .	.	.	.	.	.	8,0	.	.	.	.	.	2,6
Gesamteinnahmen (in Millionen Dollars)	12,8	27,2	32,8	32,7	31,8	36,0	6,8	6,8	11,9	11,7	14,2	16,6
Gesamtausgaben (in Millionen Dollars)	12,9	23,9	31,2	31,7	28,8	29,6	6,9	6,9	10,6	10,5	11,5	15,7
Einnahmen und Ausgaben pro Leistungseinheit (in Cents pro ausgenützte Tonnenmeile):												
- Einnahmen exkl. US	76,2	62,1	61,1	56,9	56,9	59,2	88,1	88,1	69,6	50,0	48,9	53,4
- Postentschädigungen . .						19,0						10,9
- Subventionen						85,6						69,3
- Gesamteinnahmen . . .	143,3	104,2	91,6	89,1	90,0	85,6	142,7	142,7	114,0	77,8	71,6	69,3
- Gesamtausgaben . . .	144,5	91,6	87,9	86,3	81,6	70,3	144,8	144,8	101,4	69,8	58,0	65,5

1) Quelle: Civil Aeronautics Board, Annual Airline Statistics (1946-1948); Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data (1949-1951).

Im *Pacific Route Amendment Case* bewilligte das CAB den beiden Unternehmen, die Route von Tokio nach Hong Kong nicht mehr über Shanghai, sondern via Okinawa zu befliegen; ausserdem wurde die PAA neu nach Singapur zertifiziert ¹⁾. Über diese geringfügigen Änderungen hinaus hatte die PAA jedoch auch noch um die Zertifizierung auf der von der Northwest betriebenen Nordpazifikroute ersucht. Nach dem Dafürhalten der PAA hätten die seit 1947 gesammelten Erfahrungen gezeigt, dass angesichts der kürzeren Distanz nach Ostasien und in Anbetracht des Umstandes, dass die Northwest auf der Nordpazifikroute einen hervorragenden Betriebssicherheitsgrad erreicht hatte, die PAA mit ihrer langen Route im Wettbewerb um Passagiere nach Japan und dem asiatischen Festland erheblich benachteiligt sei ²⁾. Umgekehrt wies die Northwest darauf hin, dass vor allem die Möglichkeit, in Hawaii einen Zwischenaufenthalt einzuschalten, immer noch viel dazu beitrage, den Ostasienverkehr über die längere Route zu leiten ³⁾.

Eine Untersuchung der Verkehrsfrequenzen zwischen der amerikanischen Westküste und dem Fernen Osten lässt in diesem Zusammenhang erkennen, dass das Verkehrsvolumen zwischen den USA und den von beiden Unternehmen kompetitiv im Fernen Osten bedienten Orten sich konstant ziemlich gleichmässig auf beide Routen verteilt hat³⁾. In Anbetracht der doch relativ geringen Verkehrsdichte auf der Nordroute erachtete es das CAB deshalb nicht für angebracht, dort eine zweite amerikanische Luftverkehrsgesellschaft zu zertifizieren, denn dadurch würde nicht nur die Northwest betroffen, sondern es würde höchstwahrscheinlich auch Verkehr in erheblichem Umfang von der ohnehin nicht allzu starken Zentralpazifikroute der PAA abgezogen; ausserdem müsste eine Zertifizierung der PAA das 1946 errichtete kompetitive Gleichgewicht im Pazifik völlig zuungunsten der Northwest verschieben ⁴⁾.

Da die auf sieben Jahre befristeten Zertifikate der Northwest und diejenigen der PAA, soweit sie nicht auf die Anwendung der Grossvater-Klausel zurückzuleiten sind, Mitte 1953 ablaufen, wird das CAB Gelegenheit haben, die Wettbewerbssituation im Pazifik

¹⁾ Pacific Route Amendment Case, CAB Order Serial No. E-4697, dated June 15, 1950, S. 49.

²⁾ Ebenda, S. 14.

³⁾ Ebenda, S. 15.

⁴⁾ Ebenda, S. 15-16.

nochmals zu überprüfen. Da sich aber die kompetitive Lage in den letzten zwei Jahren seit dem Entscheid des Board im Pacific Route Amendment Fall nicht wesentlich geändert hat und das Transportvolumen auf der Nordpazifikstrecke nicht erheblich grösser geworden ist, dürfte mit einem Abweichen von der bestehenden Wettbewerbsordnung nicht zu rechnen sein. Dies um so mehr, als eine Autorisierung direkter Konkurrenz auf der Nordpazifikroute die bereits überdurchschnittlich hohen Subventionslasten des Staates weiter vergrössern müsste.

II. Der nicht-konzessionierte internationale amerikanische Luftverkehr

Wir haben an anderer Stelle dargelegt, wie sich nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs neben den, zertifizierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften eine Gruppe von nicht-konzessionierten Unternehmen durch die Erschliessung des Luftfrachtverkehrs und der billigen Touristenklasse eine starke Stellung im inneramerikanischen Luftverkehr geschaffen haben. Der Betrieb dieser Aussen-seiter beschränkt sich jedoch keineswegs auf das Hoheitsgebiet der Vereinigten Staaten, sondern führt auch ins Ausland und nach Übersee. Eine solche Expansion ist aber mit besonderen Schwierigkeiten verknüpft: im internationalen Verkehr können sich nämlich die Non-Scheds nicht einfach auf die gut ausgebauten Anlagen der Civil Aeronautics Administration stützen, wie sie ihnen in den Vereinigten Staaten zur Verfügung stehen, sondern sehen sich in manchen Fällen genötigt, die Bodenorganisation und den Flugsicherheitsdienst mit eigenen Mitteln aufzubauen. Neben den komplizierten betriebstechnischen Problemen bereitet auch die Erhältlichmachung der Landrechte im Ausland sehr grosse Schwierigkeiten, sogar wenn es sich nur um Flüge im Bedarfsverkehr und gar nicht um die Einrichtung eines regelmässigen Linienverkehrs handelt ¹⁾.

¹⁾ Jeder Staat verfolgt ja in der Regel zum Schutze seines eigenen Luftverkehrs vor ausländischer Konkurrenz eine möglichst restriktive Luftverkehrspolitik, und Landrechte werden gewöhnlich nur auf reziproker Basis gewährt. Klassisches Beispiel einer solchen Schutzpolitik sind gerade die Vereinigten Staaten, welche es keiner ausländischen Luftverkehrsgesell-

Es ist deshalb nur wenigen kapitalstarken amerikanischen Unternehmen gelungen, den Betrieb im internationalen Luftverkehr auf die Dauer aufrechtzuerhalten. Neben einzelnen kleineren Gesellschaften im Verkehr nach Südamerika sind es in der Hauptsache drei Unternehmen, welche fast sämtliche Verkehrsleistungen der amerikanischen Aussenseiter im internationalen Bedarfsverkehr bewältigen: die *Flying Tiger Lines*, die im inneramerikanischen Verkehr bereits als All Cargo Carrier zertifiziert sind, sowie die *Transocean Airlines* und die *Seaboard & Western Airlines*, welche beide fast ausschliesslich im internationalen Sektor tätig sind.

Zuverlässiges Zahlenmaterial über die Verkehrsleistungen der Non-Scheds im internationalen Luftverkehr ist angesichts der Dürftigkeit der gegenwärtig vorliegenden Statistiken vorderhand nicht erhältlich. Immerhin ist bekannt, dass die Independents bei der Durchbrechung der Blockade Berlins und beim Einsatz auf der pazifischen Luftbrücke nach Korea entscheidende Beiträge geleistet haben, wobei sie in beiden Fällen (im Gegensatz zu den konzessionierten Luftverkehrsgesellschaften) ihre Maschinen innert kürzester Frist zum Einsatz brachten.

schaft gestatten, innerhalb der USA kommerziell zu arbeiten, da die amerikanischen Gesellschaften in Übersee – und vor allem in Europa – angesichts der geringen Grösse der europäischen Staaten nicht auf den Cabotageverkehr eines solchen Landes angewiesen sind, so dass umgekehrt die USA selbst die fünfte Luftfreiheit innerhalb ihrer eigenen Landesgrenzen nicht zu gewähren brauchen. – Diese Schwierigkeiten, von fremden Staaten Landrechte zu erhalten, machen es verständlich, dass sich im internationalen Langstreckenverkehr von und nach den Vereinigten Staaten – abgesehen von einigen wenigen US Unternehmen – kaum je ein Aussenseiter, d. h. ein nicht staatlich gestütztes, ausserhalb der IATA stehendes Unternehmen, einzuschalten vermocht hat. Für kleine europäische Gesellschaften des Bedarfsverkehrs, welche in Konkurrenz zu den halb- oder ganzstaatlichen europäischen Luftverkehrsgesellschaften stehen, ist es ausserordentlich schwierig, in den USA Landrechte zu erhalten. Die im Preiskartell der IATA zusammengefassten internationalen Luftverkehrsgesellschaften vermögen deshalb den Luftverkehr zwischen den USA und Europa fast völlig zu kontrollieren. – Aussenseiter mit Landrechten in New York sind nur die Luxemburg Airlines und die Iceland Airlines. Ein irreguläres norwegisches Unternehmen (Braathens SAFE) hat sich dies zunutze gemacht und stellt gegenwärtig in Zusammenarbeit mit der isländischen Gesellschaft, welche an und für sich ganz unbedeutend ist, eine Direktverbindung von Mitteleuropa und Skandinavien nach den Vereinigten Staaten her. Die IATA-Tarife werden dabei wesentlich unterboten. Die IATA hat bereits dagegen beim CAB Protest eingelegt; das Board ist jedoch nicht befugt, diese Preiskonkurrenz durch Entzug der Landrechte in den USA zu unterbinden.

Tabelle 21: Der Anteil der nicht-konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften an der Luftbrücke über den Pazifik, Juli 1950 bis Dezember 1951 (Verkehrsleistungen in der Richtung USA-Japan) ¹⁾

Unternehmen	Total beförderte Passagiere	Total beförderte Tonnen Fracht	Total Anzahl Flüge
US Military Air Transport Command	32 632	12 642	3 247
Royal Canadian Air Force . .	3 206	721	355
Sabena, Canadian Pacific Airlines	466	817	165
Konzessionierte US Unternehmen	43 271	9 328	2 913
Nicht-konzessionierte US Unternehmen	48 663	10 847	3 338
Total	128 238	34 355	10 018
Anteil der nicht-konzessionierten US Unternehmen (in Prozent)	37,9	31,6	33,5

Die gesamten Verkehrsleistungen innerhalb der ersten 18 Monate erreichten demnach auf der pazifischen Luftbrücke bei einer Distanz von rund 7000 Meilen insgesamt ca. 350 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen, wovon ein Drittel (1950 sogar zwei Drittel) auf die Independents entfielen ²⁾. Diese Zahlen lassen die grosse Bedeutung, welche dem Dienst der Aussenseiter für die amerikanische Armee zukommt, deutlich erkennen und machen es gleichzeitig verständlich, weshalb sich das Verteidigungsdepartement nachdrücklich für die Non-Scheds einsetzt.

Das Problem einer zweckmässigen kompetitiven Eingliederung der nicht-konzessionierten Unternehmen des Bedarfsverkehrs in den internationalen amerikanischen Luftverkehr ist grundsätzlich dasselbe wie im binnenamerikanischen Luftverkehr; die in diesem Zusammenhang dort angestellten Erörterungen gelten deshalb in gleichem Masse auch für den Verkehr der Independents nach dem Ausland ³⁾.

¹⁾ Quelle: Civil Aeronautics Board, Bureau of Air Operations, nach einer unveröffentlichten Zusammenstellung.

²⁾ Die Verkehrsleistungen sämtlicher konzessionierter internationaler amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften betrugen 1951 vergleichsweise rund 365 Millionen ausgenützte Tonnenmeilen.

³⁾ Vgl. S. 59–63.

Im internationalen Sektor haben sich die Non-Scheds ja (in der Zivilluftfahrt) gleichfalls in erster Linie der Erschliessung des Luftfrachtgeschäftes und des billigen Massenverkehrs gewidmet. 1948 und 1949 wurden vor allem in Zusammenarbeit mit verschiedenen Jugendorganisationen eine grosse Anzahl von Charter-Flügen zwischen den USA und Europa durchgeführt ¹⁾. Der ausserordentlich hohe Ausnützungsgrad in diesem Bedarfsverkehr gestattete die Ansetzung von Preisen, welche weit unter den normalen IATA-Passagiertarifen im Nordatlantikverkehr lagen. Die konzessionierten amerikanischen Unternehmen sahen darin eine Bedrohung ihrer Transatlantiklinien und wandten sich an das CAB zum Schutz vor einer weiteren Ausdehnung der Charter-Flüge der Aussenseiter. In der Tat begnügte sich das CAB in der Folge nicht damit, die 1949 ausgearbeiteten Frequenzrestriktionen auch für den internationalen Verkehr der Aussenseiter anzuwenden, sondern erliess gleichzeitig eine Reihe von Bestimmungen, welche es den irregulären Unternehmen in der Folge praktisch verunmöglichten, weiterhin Personentransporte im Transatlantikverkehr durchzuführen ²⁾. Das CAB begründete seine Haltung mit der Notwendigkeit, angesichts der 1949 relativ unbefriedigenden Lage der konzessionierten Gesellschaften eine Abwanderung von Verkehr zu vermeiden, um den Subventionsbedarf dieser Unternehmen nicht noch weiterhin ansteigen zu lassen ³⁾. Nach Überwindung der Krise sind ja aber die Forderungen der Unabhängigen nach billigen Flugmöglichkeiten durch die Einführung der Touristenklasse im Transatlantikverkehr

¹⁾ Im Jahre 1949 insgesamt 512 Flüge in jeder Richtung im Transatlantikverkehr der Non-Scheds (konzessionierte US Unternehmen total 5522 Flüge). Quelle: nach Angaben der International Civil Aviation Organization, Montreal.

²⁾ Damit ein Aussenseiter die Bewilligung zur Durchführung eines Personentransportes im Transatlantikverkehr erhielt, musste er den Nachweis erbringen, dass die konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften nicht in der Lage seien, den Flug zu den gleichen Charter-Bedingungen durchzuführen. Als Ergebnis dieser Verordnung fand 1951 kein einziger Flug der Non-Scheds mehr im Personenverkehr zwischen den USA und Europa statt (Quelle: Angabe der ICAO). In Umgehung dieser Vorschriften haben die Independents versucht, Flugzeuge für längere Dauer an europäische Luftverkehrsgesellschaften zu verchartern. Während die EL-AL während der Sommermonate zusätzliche Flüge mit Flying Tigers Maschinen durchführt, hat das CAB einem mehrjährigen Vertrag auf Übernahme von Flugzeugen der Transocean Airlines durch die Aer Lingus seine Zustimmung verweigert.

³⁾ Civil Aeronautics Board, Annual Report, 1950, a. a. O., S. 25.

verwirklicht worden. Nachdem gegenwärtig diese Nachfrage durch das Angebot der amerikanischen und europäischen Luftverkehrsgesellschaften befriedigt werden kann und die Independents die Tarife im Touristenverkehr kaum zu unterbieten in der Lage wären, besteht keine grosse Möglichkeit mehr für die Aussenseiter, sich wiederum in den transatlantischen Passagierverkehr einzuschalten.

Seit 1950 widmen sich die nicht-konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsunternehmen deshalb im internationalen Sektor fast ausschliesslich der Weiterentwicklung des Luftfrachtverkehrs. Bereits 1947 hatten einzelne dieser Unternehmen beim CAB um die Gewährung eines Zertifikates für ausschliesslichen Frachttransport zwischen den USA, Europa und dem Mittleren Osten nachgesucht. Nach jahrelanger Verzögerung fällte das CAB jedoch schliesslich einen ablehnenden Entscheid; dies mit der Begründung, dass die von den Non-Scheds geplante Reduktion der Frachtsätze, welche zur Sicherung eines ausreichenden Verkehrspotentials nötig wäre, praktisch zur Zeit noch nicht ausführbar sei. Die Zulassung eines solchen Experimentes würde für die konzessionierten amerikanischen Unternehmen, welche aus kompetitiven Gründen ihre Tarife ebenfalls senken müssten, erhebliche Verluste mit sich bringen, welche dann der Staat durch zusätzliche Subventionen zu decken hätte ¹⁾. Das CAB gelangte in diesem Fall also zu Schlussfolgerungen, welche in diametralem Gegensatz zu den seinerzeit bei der Zertifizierung der All Cargo Carriers im binnenamerikanischen Luftverkehr angestellten Erwägungen stehen.

Es zeigte sich aber sehr bald, dass der negative Entscheid des Board recht ungünstige Auswirkungen auf die Entwicklung des amerikanischen Luftfrachtverkehrs auf dem Nordatlantik mit sich brachte. Infolge der zunehmenden ausländischen Konkurrenz nahm nämlich zwischen 1949 und 1951 der Anteil der von konzessionierten US-Unternehmen beförderten Luftfracht am gesamten Luftfrachtvolumen im Transatlantikverkehr ausserordentlich stark ab und übertraf den entsprechenden prozentualen Rückgang im Passagierverkehr bei weitem ²⁾.

¹⁾ United States-Europe-Middle East Carco Service Case, CAB Order Serial No. E-6416, dated February 9, 1951, S. 3-5.

²⁾ 1949 beförderten die US Unternehmen 54 %, 1951 nur noch 34 % aller Fracht im Transatlantikverkehr (Passagierverkehr: 1949: 61 %, 1951: 50 %). Die Vernachlässigung des Luftfrachtverkehrs durch die konzessio-

Angesichts dieser ungünstigen Entwicklung für den internationalen amerikanischen Luftverkehr hat sich in jüngster Zeit beim CAB eine Neuorientierung der Zertifizierungspolitik im Luftfrachtverkehr angebahnt. Zwar wurde noch im North Atlantic Certificate Renewal Case das Gesuch der European American Airlines um ein Frachtzertifikat im Nordatlantikverkehr abgelehnt; dies geschah jedoch hauptsächlich deshalb, weil der Gesuchsteller überhaupt über keine Betriebserfahrung verfügte und deswegen nicht für «fit, willing, and able» befunden werden konnte, so dass das Board auf die Bedürfnisfrage gar nicht mehr weiter einzutreten hatte ¹⁾. Seither hat aber das CAB die Wiederaufnahme des Verfahrens auf breitester Grundlage angeordnet, damit die Gesuche der Flying Tiger Lines, der Seaboard & Western Airlines, der Transocean Airlines und (auf Veranlassung des Präsidenten der USA) der European American Airlines im Lichte der seit 1950 eingetretenen Veränderungen neu geprüft werden können ²⁾. Das Board wird dann endgültig entscheiden, ob eines dieser Unternehmen ein Frachtzertifikat im Verkehr zwischen den USA, Europa und dem Mittleren Osten erhalten soll. Die Verhandlungen vor dem Board sind seit Ende 1952 im Gange, und der Entscheid darf noch im Verlaufe des Jahres 1953 erwartet werden ³⁾.

nierten amerikanischen Gesellschaften geht auch daraus hervor, dass 1951 die europäischen Luftverkehrsunternehmen insgesamt 337 Nur-Frachtflüge, die amerikanischen dagegen nur deren 9 durchführten (Quelle: American Aviation, Washington, April 28, 1952, S. 72). Dies erklärt sich allerdings zum Teil damit, dass 1951 vor allem die PAA stark in der pazifischen Luftbrücke engagiert war. Ausserdem hatte das CAB bis 1951 bei der Feststellung des Bedarfs der Postentschädigungen Defizite aus Nur-Frachtflügen der PAA und TWA nicht übernehmen wollen, so dass die beiden Gesellschaften an der Durchführung solcher Kurse begreiflicherweise nicht besonders interessiert waren.

¹⁾ North Atlantic Certificate Renewal Case, CAB Orders Serial No. E-6560-E-6562, a. a. O., S. 12-13.

²⁾ Seaboard & Western Airlines, Inc., et al., CAB Order Serial No. 6552, dated June 24, 1952.

³⁾ Angesichts der ungenügenden statistischen Unterlagen müssen wir darauf verzichten, an dieser Stelle weitere Erörterungen über die Frage der Zweckmässigkeit der Zertifizierung neuer Konkurrenz im amerikanischen Luftfrachtverkehr über den Nordatlantik anzustellen. Vom rein wirtschaftlichen Standpunkt aus mag die Notwendigkeit einer Zertifizierung immer noch umstritten bleiben; in diesem Fall dürften jedoch die Gesichtspunkte der «Nationalen Verteidigung» den Ausschlag geben, setzt sich doch das Verteidigungsdepartement aus militärischen Gründen sehr energisch für

Die neue Politik einer aktiven Förderung des Luftfrachtverkehrs auch im internationalen Sektor hat inzwischen im Verkehr mit Südamerika bereits zu einem entsprechenden Entscheid des Board geführt. Die *Aerovias Sud Americanas* erhielten Mitte 1952 ein Frachtzertifikat für die Strecken zwischen Florida, Kuba, Mexiko, Guatemala und Kolumbien, ausgestellt auf die Dauer von fünf Jahren, ohne Möglichkeit der Postbeförderung und damit unter Ausschluss des Bezugs von Subventionen ¹⁾. Dieser Entscheid des Board ist um so bedeutsamer, als im zentralamerikanischen Raum bereits mehrere US-Gesellschaften und eine Vielzahl von ausländischen Unternehmen tätig sind, welche sich für die Entwicklung des Luftfrachtverkehrs stark eingesetzt haben. Trotzdem hat sich das Board veranlasst gesehen, aus rein wirtschaftlichen Überlegungen heraus neue Konkurrenz zu autorisieren, denn es war zur Auffassung gelangt, dass die speziellen Verhältnisse in Südamerika zur angemessenen Förderung des Luftfrachtverkehrs ein Unternehmen erforderten, welches sich ausschliesslich auf den Frachttransport spezialisiert. Das Board glaubte nicht, dass die bestehenden Unternehmen ernsthaft geschädigt würden, da noch ein sehr grosses Verkehrspotential der Erschliessung harre ²⁾.

III. Zusammenfassung und Folgerungen zum zweiten Teil

Die Untersuchung der Wettbewerbspolitik des Civil Aeronautics Board hat gezeigt, wie nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs in Interpretation der Konkurrenzvorschriften der Civil Aeronautics Act die Monopolstellung der Pan American Airways im internationalen amerikanischen Luftverkehr zerschlagen worden ist. Das CAB

die Independents ein. Die Möglichkeit einer schädlichen Abwanderung von Verkehr zuungunsten der PAA und der TWA dürfte damit nicht mehr schwer ins Gewicht fallen, so dass unter diesen Umständen die Seaboard & Western, welche von allen Bewerbern über die grösste Erfahrung und die am besten ausgebaute Organisation im Transatlantikverkehr verfügt, scheinbar recht gute Aussichten hat, das Frachtzertifikat doch noch zu erhalten.

¹⁾ Latin American Air Freight Case, CAB Order Serial No. E-6673, dated June 11, 1952.

²⁾ Durch speziell dazu eingerichtete Frachtflugzeuge werden neuerdings Automobile, Pferde, ja sogar Vieh befördert.

hat mit Nachdruck festgestellt, dass die Aufrechterhaltung eines solchen Monopols durch ein einzelnes, als «Chosen Instrument» organisiertes amerikanisches Luftverkehrsunternehmen im internationalen Sektor mit der bestehenden Gesetzgebung nicht vereinbar ist. In Anlehnung an die bei der Regulierung des binnen-amerikanischen Luftverkehrs entwickelten Grundsätze hat das Civil Aeronautics Board auch im internationalen amerikanischen Luftverkehr angesichts des vorhandenen Verkehrspotentials Konkurrenz zwischen amerikanischen Unternehmen zu autorisieren begonnen. Im Verlaufe der ersten Nachkriegsjahre wurde dabei der Wettbewerb, welcher anfänglich weitgehend indirekter Natur war, ständig verschärft, indem das CAB dazu übergegangen ist, auf den verkehrsintensiven interkontinentalen Langstreckenverbindungen direkte Konkurrenz zu schaffen.

Rückblickend erweist es sich jedoch bei zusammenfassender Auswertung der vorliegenden Entscheide des Board nicht als möglich, für die Beziehungen zwischen der Nachfrage (d. h. dem Verkehrsvolumen oder dem Verkehrspotential auf einer bestimmten Route) und der im Sinne des Gesetzes zweckmässigsten Organisation des Angebots (zur optimalen Befriedigung dieser Nachfrage) Gesetzmässigkeiten zu finden, welche einer gegebenen Verkehrsstruktur bestimmte Substitutionsbeziehungen innerhalb des Angebots, mit andern Worten ein gewisses Mass von Konkurrenz, beordnen. In Wirklichkeit gilt es eben immer, zahlreiche weitere, zum Teil ausserökonomische Faktoren angemessen mitzuberücksichtigen; zudem ist auch die technische Entwicklung des Luftverkehrs noch so sehr im Fluss, dass sich die betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen zur Schaffung eines Gleichgewichts bei optimalen Investitions- und Produktionsbedingungen in der Luftverkehrsindustrie fortwährend verändern ¹⁾).

Die Frage nach der «richtigen» Intensität des Wettbewerbs muss deshalb für jeden einzelnen Fall stets wieder von neuem geprüft und in zweckdienlicher Auslegung der vom Gesetz aufgestellten (und von uns im ersten Teil dieser Studie besprochenen) Kriterien entschieden werden. Anhand der Praxis des CAB lassen sich aller-

¹⁾ Ein gegebenes Verkehrsvolumen z. B., welches 1945 die Zertifizierung direkten Wettbewerbs gerechtfertigt hätte, würde unter den technischen und betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen des Luftverkehrs von 1952 nicht mehr dazu ausreichen.

dings einzelne weitere Grundsätze formulieren, welche auch in Zukunft die Wettbewerbspolitik des CAB im amerikanischen Luftverkehr bestimmen werden:

1. Die Konkurrenz ausländischer Luftverkehrsgesellschaften als solche ist nicht genügend, um die Wettbewerbsvorschriften der Civil Aeronautics Act zu erfüllen.
2. Indirekter Wettbewerb im Sinne der Area Competition genügt im allgemeinen (auch bei direkter Konkurrenz ausländischer Unternehmen) nicht mehr zur Erfüllung der Konkurrenzvorschriften des Gesetzes; wo es die Verhältnisse erlauben, ist direkte Konkurrenz zwischen amerikanischen Unternehmen durch entsprechende Zertifizierung zu schaffen.
3. Immerhin ist die Autorisierung von Konkurrenz keine *Conditio sine qua non*, denn ein geringes Verkehrspotential oder andere Erwägungen können verlangen, in einem bestimmten Gebiet nur ein einziges Unternehmen zu zertifizieren.
4. Der kartellartige Zusammenschluss der konzessionierten Unternehmen zur Aufhebung der Preiskonkurrenz, sowie die damit verbundene Verlagerung des Schwergewichts des wirtschaftlichen Wettbewerbs im Luftverkehr auf die Leistungskonkurrenz entsprechen dem Sinne des Gesetzes.
5. Die vorwiegend im Passagierverkehr tätigen Luftverkehrsgesellschaften sind nicht in der Lage, sich der Förderung des Luftfrachtverkehrs in angemessener Weise zu widmen, so dass die kompetitive Zertifizierung von neuen Unternehmen, welche sich ausschliesslich dem Luftfrachttransport widmen, gerechtfertigt erscheint.

Wir haben gesehen, dass der Präsident der USA von den ihm verliehenen Vollmachten zur Intervention in den internationalen amerikanischen Luftverkehr wiederholt Gebrauch gemacht und die Politik des CAB in bezug auf die vermehrte Konzessionierung von direktem Wettbewerb nicht nur gebilligt, sondern sogar aktiv vorangetrieben hat.

Der internationale amerikanische Luftverkehr hat in der Nachkriegszeit unter der Ägide des Civil Aeronautics Board unzweifelhaft einen grossen Aufschwung genommen. Wie ist nun aber deshalb rückblickend die staatliche amerikanische Luftverkehrspolitik

zu beurteilen? Hätte sich der internationale amerikanische Luftverkehr in Anwendung einer andersartigen Wettbewerbspolitik nicht ebensogut oder sogar noch besser zu entwickeln vermocht? Offensichtlich baut sich ja die Civil Aeronautics Act und die Interpretation, wie sie sie richtigerweise vom Board erfahren hat, auf der These auf, dass grundsätzlich die oligopolistische Konkurrenz zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften einer monopolartigen Organisation des Angebots auch im internationalen amerikanischen Luftverkehr vorzuziehen sei. Bevor wir deshalb zu einer abschliessenden Beurteilung der Wettbewerbspolitik des amerikanischen Luftamtes gelangen können, müssen wir noch zu der prinzipiellen Frage nach der *Wünschbarkeit von Konkurrenz im internationalen amerikanischen Luftverkehr* Stellung beziehen.

DRITTER TEIL

Die Beurteilung der Grundthesen der amerikanischen Wettbewerbspolitik

Das Problem des «Chosen Instrument»:

Eine Untersuchung über die Zweckmässigkeit des Wettbewerbs
im internationalen amerikanischen Luftverkehr

I. Einleitung

Die vom amerikanischen Luftamt in Interpretation der Civil Aeronautics Act vertretene These der grundsätzlichen Wünschbarkeit von Konkurrenz innerhalb des internationalen amerikanischen Luftverkehrs ist nicht unbestritten geblieben. Nachdem sich das Civil Aeronautics Board jedoch aus konstitutionellen Erwägungen nicht für zuständig erklärt hat, die Frage einer Neuformulierung der amerikanischen Luftverkehrspolitik in dieser Hinsicht aufzurollen, haben sich die Gegner der Wettbewerbspolitik des CAB an den amerikanischen Kongress als das oberste legislative Organ der Vereinigten Staaten wenden müssen. Nur der Kongress vermag durch eine Teilrevision der Civil Aeronautics Act die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Monopolisierung des Angebots durch die Errichtung des «Chosen Instrument» – eines einzigen, konsolidierten amerikanischen Unternehmens im internationalen Luftverkehr – zu schaffen.

Anfangs 1947 wurde im 80. Kongress eine solche Vorlage von den Senatoren McCarran und Brewster eingereicht. Die Bill sah folgendes vor ¹⁾:

«It is declared to be the policy of the United States that its international air transportation should be consolidated into a single company, ..., which shall operate in the national interest under private ownership and management as a public utility under regulation by the Board.»

¹⁾ H. R. 2827, sect. 1201, Declaration of Public Interest, in: US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 39.

Alle Aktiven und Passiven der bestehenden internationalen Luftverkehrsgesellschaften würden von der *All American Flag Line* übernommen; am neuen Unternehmen wären beteiligt: die Gesellschaften des inneramerikanischen Linienverkehrs mit 25 %, die amerikanischen Schiffsunternehmen mit 20 %, die amerikanischen Eisenbahnen mit 10 %, während die restlichen 45 % unter die bisherigen internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften aufzuteilen wären. Eine staatliche Beteiligung war somit nicht vorgesehen.

Die Pan American Airways, deren Monopol im internationalen amerikanischen Luftverkehr durch die Entscheidung des CAB in den Jahren 1945 und 1946 verloren gegangen war, erblickten natürlich in der «Chosen Instrument»-Vorlage eine Möglichkeit, ihre Machtposition wieder zurückzuerobern, da sie als das stärkste Unternehmen im internationalen amerikanischen Luftverkehr praktisch die *All American Flag Line* zu kontrollieren vermöchten. Das Lobby der PAA im Kongress begann deshalb, sich mit allen Mitteln für die Annahme der Bill einzusetzen, so dass die Auseinandersetzungen im Kongress dadurch besondere Schärfe erhielten. In den Hearings vor den Committees of Interstate and Foreign Commerce der beiden Kammern erhielt allerdings die PAA nur von einer einzigen anderen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft, den United Airlines, Unterstützung; alle anderen Unternehmen des binnenamerikanischen Linienverkehrs nahmen zusammen mit den übrigen internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften in scharf ablehnendem Sinne Stellung und fanden dabei nachhaltigen Beistand von Seiten des CAB, des Verteidigungsdepartements und sämtlicher anderer exekutiver Organe, der amerikanischen Handelskammer und weiterer Organisationen.

II. Die Argumente für und wider die Zweckmässigkeit der Konkurrenz im internationalen amerikanischen Luftverkehr

Es sei nun im folgenden versucht, auf Grund einer systematischen Analyse der von den Befürwortern und Gegnern des «Chosen Instrument» vorgebrachten Argumente die Frage nach der Zweckmässigkeit von Konkurrenz zwischen amerikanischen Unternehmen im internationalen Luftverkehr zu beantworten.

1. Die Argumente für das «Chosen Instrument»

In der Vorlage wird die Notwendigkeit der Einführung des «Chosen Instrument» wie folgt begründet ¹⁾:

«...in order to foster the development and encourage the maintenance of such a system of international air transportation, it is necessary to avoid destructive rivalries between American companies abroad and to present a united American front against the competition of foreign air monopolies.»

Die Befürworter des «Gewählten Instruments» machen somit geltend, dass die Konkurrenz internationaler amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften untereinander angesichts des Wettbewerbs ausländischer Luftverkehrsgesellschaften vom ökonomischen Standpunkt aus unnötig und schädlich sei. Es wird darauf hingewiesen, dass sozusagen sämtliche grösseren handeltreibenden Nationen der Welt – eben mit Ausnahme der Vereinigten Staaten – seit Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Luftverkehrsunternehmen in der Form nationaler Monopole organisiert haben, welche zum Teil völlig vom Staat, zum Teil gemischtwirtschaftlich finanziert sind, deren Betriebsdefizite aber in jedem Fall durch staatliche Subventionen gedeckt werden und die im Ausland die ungeteilte diplomatische Unterstützung der betreffenden Regierung geniessen.

Was erhofft man nun aber von der Verwirklichung des Prinzips des «Gewählten Instruments» im internationalen amerikanischen Luftverkehr? In erster Linie erwarten die Befürworter einmal als Folge der Monopolisierung des Angebots eine erhebliche Senkung der Kosten, welche dazu beitragen soll, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern und damit den Subventionsbedarf zu verringern. Die Vertreter der All American Flag Line behaupten, dass sich durch die Aufhebung des direkten Wettbewerbs auf den bisher doppelt geführten Routen der Flugbetrieb in technischer Hinsicht stark rationalisieren lasse und dass die fixen Kosten durch die Konzentration auf ein einzelnes Unternehmen besser verteilt werden könnten, was letzten Endes eine bedeutende *Senkung der Durchschnittskosten pro angebotene Einheit* zur Folge hätte ²⁾.

¹⁾ H. R. 2827, sect. 1201, Declaration of Public Interest, a. a. O., S. 39.

²⁾ Wirksam ist eine solche Kostensenkung dabei selbstredend nur unter der Voraussetzung, dass gleichzeitig kein Einnahmenrückgang eintritt, denn sonst würde die Erhöhung der Kosten pro Leistungseinheit die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ja wieder zunichte machen. Wir gehen deshalb vorerst einmal davon aus, dass sich durch die Monopolisierung des Angebots der Aus-

Dies sei besonders wichtig, da die amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten ihrer *höheren Lohnkosten* zufolge kompetitiv stark benachteiligt seien ¹⁾. Statistische Unterlagen deuten in der Tat darauf hin, dass die Nominallöhne des technischen und administrativen Personals der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften rund doppelt so hoch sind wie im Durchschnitt des europäischen Luftverkehrs ²⁾. Da rund die Hälfte der Gesamtkosten eines Luftverkehrsunternehmens reine Lohnkosten sind, liesse sich daraus eigentlich schliessen, dass die Kosten pro angebotene Einheit der amerikanischen Gesellschaften *ceteris paribus* um rund ein Viertel über denjenigen der ausländischen Unternehmen liegen müssten.

Richtig wäre diese Berechnung jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Arbeitsproduktivität in den Vereinigten Staaten und im Ausland dieselbe ist. Offensichtlich ist dies nun aber nicht der Fall, zeigt doch ein Vergleich des Verkehrsangebots pro Angestelltenbeiden einzelnen internationalen Luftverkehrsgesellschaften, dass die Amerikaner in dieser Hinsicht weit an der Spitze liegen ³⁾. Im grossen ganzen dürfte man deshalb nicht mit der Annahme fehlgehen, dass das Produktivitätsdifferential zugunsten der amerikanischen Unternehmen die niedrigeren Nominallöhne des ausländischen Luftverkehrs wieder wettmacht. Ausserdem wirkt ja als ausgleichender Faktor nicht zuletzt auch noch der Umstand, dass die amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften im Ausland einen erheblichen Anteil nicht-amerikanischen Personals beschäftigen, welches zu den geringeren ausländischen Ansätzen entlohnt wird.

nützungsgrad nicht verändert, und untersuchen ausschliesslich mögliche Veränderungen der Einheitskostenstruktur. – Vgl. US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, *Overseas Air Transportation*, a. a. O., S. 420–421.

¹⁾ Ebenda, S. 412–413.

²⁾ Ebenda, Appendix IV, zwischen S. 412 und 413.

³⁾ 1951:

PAA:	30,4	Millionen	angebotene	Tonnenkilometer	pro	Angestellten
TWA:	37,8	»	»	»	»	»
KLM:	16,7	»	»	»	»	»
BOAC:	16,0	»	»	»	»	»
Swissair	18,4	»	»	»	»	»

Quelle: International Air Transport Association, Bulletin, No. 15, Montreal, June 1952, S. 115–128.

Zur Beurteilung der Möglichkeit von Einheitskostensenkungen durch die Einführung des «Gewählten Instruments» ist folgendes zu bedenken:

Im Vergleich zu den Eisenbahnen zeichnet sich der Luftverkehr durch den recht hohen Anteil der variablen Kosten aus, während die Fixkosten relativ nur sehr gering sind. Eine Erhöhung, bzw. eine Reduktion von Verkehrsleistungen ist deshalb immer – im Gegensatz zum Eisenbahnverkehr – mit sehr hohen Grenzkosten verbunden; und eine ausgesprochene Kapazitätsschwelle, bei der erhebliche Neuinvestitionen (Fixkosten) erforderlich sind, welche die Durchschnittskosten sprunghaft in die Höhe schnellen lassen, tritt beim Luftverkehr kaum in Erscheinung. Es ist dem Luftverkehr deshalb viel besser möglich, sein Angebot der fluktuierenden Nachfrage anzupassen ¹⁾. Überhaupt nimmt die Durchschnittskostenkurve im Luftverkehr einen sehr ausgeglichenen Verlauf: bei der Expansion von Verkehrsleistungen scheinen auch vor dem Erreichen des Produktionsoptimums (Stelle der niedrigsten Durchschnittskosten) die Grenzkosten nur sehr wenig zu fallen. Würde dies nicht der Fall sein, wäre es ja nur sehr schwer einzusehen, weshalb trotz der Expansion von Grossunternehmen die kleinen Luftverkehrsgesellschaften in kostenmässiger Hinsicht durchaus konkurrenzfähig geblieben sind ²⁾.

Bemerkenswerterweise ist im Rahmen einer Analyse der Kostenstruktur des konzessionierten inneramerikanischen Linienverkehrs von Koontz der Nachweis erbracht worden, dass mit zunehmender Grösse eines Luftverkehrsunternehmens keineswegs niedrigere Durchschnittskosten pro angebotene Einheit auftreten ³⁾; die Einheitskosten der grössten Stamm-Linien sind in der Regel höher als diejenigen der Gesellschaften mittlerer Grösse, und umgekehrt haben

¹⁾ Das Angebot im Luftverkehr ist auch in lokaler Hinsicht ausserordentlich beweglich –, im Gegensatz zu den Eisenbahnen mit ihren sehr umfangreichen Investitionen in immobilien Geleiseanlagen.

²⁾ Klassisches Beispiel eines solchen Falles ist die Swissair, welche im Transatlantikverkehr im Sommer 1952 nur vier Kurse wöchentlich führte, während die PAA die Anzahl ihrer Flüge auf 31 pro Woche gesteigert hatte. Trotzdem ist es der PAA keineswegs gelungen, durch die Vergrösserung ihrer Verkehrsleistungen der Swissair gegenüber Kostenvorteile zu erzielen, welche die Konkurrenzfähigkeit der Swissair kostenmässig beeinträchtigt hätten.

³⁾ Koontz, a. a. O., S. 108–114.

die kleinsten Unternehmen des binnenamerikanischen Linienverkehrs keineswegs die höchsten Kosten. Der Autor gelangt zur Auffassung, dass die Höhe der Einheitkosten der Trunk Lines in erster Linie durch die *Efficiency* eines Unternehmens bestimmt wird. Offenbar geschieht es in der Praxis also sehr häufig, dass bei einer Expansion einer Luftverkehrsgesellschaft die Durchschnittskosten auch dann nicht sinken, wenn theoretisch das Produktionsoptimum noch nicht erreicht ist, weil eben andere Faktoren (z. B. mangelnde *Efficiency* bei der Bewältigung des vergrösserten Verkehrsvolumens) die Kosten, welche den Erwartungen des Unternehmers entsprechend eigentlich fallen sollten, wieder in die Höhe treiben.

Ob sich also im Falle der Einführung des «Gewählten Instruments» die Einheitskosten dank der Vervielfachung des Produktionsvolumens als solche senken lassen, erscheint keinesfalls als gesichert und dürfte überhaupt ex ante gar nicht festzustellen sein.

Andererseits kann aber nicht daran gezweifelt werden, dass sich als Folge der Aufhebung von direktem Wettbewerb zwischen zwei Unternehmen, welche bisher auf den gleichen Strecken gearbeitet haben, gewisse Einsparungen erzielen lassen. Durch die Zusammenlegung von Einrichtungen, welche bisher von beiden Unternehmen gesondert betrieben worden sind, können einzelne Anlagen der Bodenorganisation und des Übermittlungsdienstes rationeller und zu niedrigeren Kosten betrieben werden. Der Umfang der möglichen Einsparungen darf allerdings nicht überschätzt werden: laut den Kostenstatistiken des Civil Aeronautics Board betragen die Ausgaben der internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften an den Kostenstellen, bei welchen gespart werden kann, nur rund 15 % der Gesamtkosten ¹⁾. Bei der Fusion zweier Unternehmen liessen sich somit im theoretischen Idealfall die Gesamtkosten um die Hälfte der 15 %, also um 7½ % senken. In Wirklichkeit werden aber die Einsparungen weit geringer sein, da sich auch

¹⁾ Civil Aeronautics Board, Annual Airlines Statistics: Es sind dies im Kontenplan des CAB innerhalb der beiden Hauptkostenstellen «Ground Operations» und «Ground and Indirect Maintenance» die Kostenstellen: «Ground Service Employes, Communications Operators, Meteorologists, Dispatchers, Telephone and Telegraph Services, Agency Service and Joint Facilities, Shop and Servicing Supplies, Rentals, Ground Operating Property and Equipment.» Ob sich bei einer Fusion der Aufwand an anderen Kostenstellen (abgesehen von der Zentralverwaltung), wie Verkaufsorganisation und Reklame, einschränken lässt, erscheint äusserst fraglich, da die Einnahmenseite dadurch womöglich ungünstig beeinflusst würde.

hier die Grenzkosten nicht übermässig rasch vermindern lassen. – Solche Einheitskostensenkungen sind bei der Aufhebung indirekter Konkurrenz nicht denkbar, da in einem solchen Falle der Betrieb auf den verschiedenen Routen trotz der Fusion unverändert weitergeführt werden muss.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine merkliche Senkung der Einheitskosten, wie sie die Befürworter der «All American Flag Line» erwarten, praktisch wohl nur als Folge der Aufhebung des – in letzter Zeit allerdings immer häufiger gewordenen – direkten Wettbewerbs zwischen den amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften zu verwirklichen ist.

Es ist nun aber sogleich zu prüfen, ob sich durch die Monopolisierung des Angebots – wie dies die Vertreter des «Gewählten Instruments» behaupten – die *Kosten pro Leistungseinheit* senken lassen würden. Die Leistungskosten, d. h. die Einheitskosten unter Berücksichtigung des Ausnützungsgrades, sind ja für die Bestimmung der Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens letzten Endes entscheidend. Lässt sich durch Aufgabe des Wettbewerbs zwischen zwei Unternehmen ein höherer Ausnützungsgrad bei der fusionierten Gesellschaft erreichen, werden eo ipso die Kosten pro Leistungseinheit kleiner ¹⁾. Denkbar ist eine solche Senkung der Leistungskosten natürlich nur dann, wenn der ursprüngliche Ausnützungsgrad der beiden Konkurrenten relativ niedrig gelegen hat und durch eine Einschränkung des Angebots erheblich erhöht werden kann. Bei der Fusion von zwei Unternehmen, welche bereits mit hohem Ausnützungsgrad arbeiten, ist eine Restriktion des Angebots in der Regel nur schwerlich möglich (denn der Ausnützungsgrad lässt sich praktisch nicht über ein bestimmtes Mass hinaus steigern), so dass sich auch die Leistungskosten kaum senken lassen.

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass erfolgreiche Fusionen immer Gegenkräfte wachrufen, welche darnach trachten, die Konkurrenz neu zu beleben. Weist nämlich dank des erhöhten Ausnützungsgrades und der damit verbundenen niedrigeren Leistungskosten ein fusioniertes Unternehmen nunmehr eine gute Rentabilität auf, werden dritte Unternehmen, welche früher abseits

¹⁾ Wir nehmen dabei vorerst noch an, dass sich die Nachfrage nicht verändere, sondern wollen nur untersuchen, ob sich durch eine Monopolisierung des Angebotes die gegebene Nachfrage mit einem geringeren Angebot befriedigen lässt.

gestanden haben, neu versuchen, sich in den offenbar rentablen Markt einzuschalten.

Hohe Leistungskosten als Folge eines ungenügenden Ausnützungsgrades sind jedoch nicht nur immer auf übermässigen Wettbewerb zurückzuführen, sondern können auch damit in Zusammenhang stehen, dass eine wirtschaftliche Ausnutzung des Angebots durch *saisonalbedingte* Schwankungen der Nachfrage vereitelt wird. Durch Erschliessung oder Übernahme von Routen, deren Verkehr dazu geeignet ist, diese Saisonspitzen auszugleichen, wird die Kostenstruktur günstig beeinflusst, da in diesem Fall die Grenzkosten pro Leistungseinheit stark fallen, bzw. sich das Gesamtangebot bei konstanter Nachfrage wesentlich einschränken lässt.

Wir müssen nun aber sofort die Feststellung machen, dass sich im Gegensatz zu einzelnen europäischen Luftverkehrsgesellschaften¹⁾ die Verkehrsleistungen der verschiedenen internationalen amerikanischen Unternehmen – wie aus den Statistiken des CAB hervorgeht – ziemlich gleichmässig über das ganze Jahr verteilen. Da grössere saisonale Spitzen bei einzelnen Gesellschaften kaum vorhanden sind und somit auch nicht ausgeglichen zu werden brauchen, kann jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt von einem allgemeinen Zusammenschluss der internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften keine leistungskostenenkende Wirkung im Sinne einer Erhöhung des Ausnützungsgrades durch eine bessere Ausnutzung des Angebotes erwartet werden.

Wir gelangen damit zum Schluss, dass im Falle der Errichtung einer All American Flag Line eine Senkung der Leistungskosten nur dort von ins Gewicht fallendem Ausmasse möglich ist, wo als Folge direkten Wettbewerbs untereinander amerikanische Luftverkehrsgesellschaften einen niedrigen Ausnützungsgrad aufweisen. Diese Fälle dürften jedoch nicht allzu zahlreich sein, weil – wie im binnenamerikanischen Verkehr – gerade auf den in direktem Wettbewerb betriebenen Strecken mit einem höheren Ausnützungsgrad gearbeitet wird als auf den nicht-kompetitiven, wenig verkehrsintensiven Routen. So würde z. B. eine Monopolisierung des amerikanischen

¹⁾ Z. B. die Swissair, welche ausgesprochen hohe Frequenzspitzen im Hochsommer aufweist. (Das Expansionsprogramm der Swissair ist deshalb auch keineswegs auf eine Intensivierung des Nordatlantikverkehrs beschränkt, sondern es wird auch versucht, zum Ausgleich der Verkehrsspitzen weniger verkehrsintensive Routen nach Südamerika in Betrieb zu nehmen, welche im Winter die stärkste Frequenz aufweisen.)

Angebotes auf dem Nordatlantik kaum in einem höheren Ausnützungsgrad resultieren, so dass sich die Leistungskosten dort nur in dem Ausmass reduzieren lassen würden, wie sich die Kosten pro angebotene Einheit senken liessen. Umgekehrt liesse sich auf einer wenig verkehrsintensiven, nicht konkurrenzierten Strecke, wie z. B. der «National Interest»-Route nach Südafrika, die Leistungskostenstruktur gewiss auch dann nicht ändern, wenn an Stelle der PAA eine All American Flag Line tritt.

Die Gegner der «Chosen Instrument»-Vorlage beurteilen deshalb die Möglichkeit von Kostenersparnissen eher skeptisch ¹⁾. Sie machen darüber hinaus auch geltend, dass sich solche Einsparungen – und dies gilt grundsätzlich in allen Fällen, wo durch Aufhebung von Konkurrenz Leistungskosten senkungen erzielt werden sollten – nicht nur durch zwangsmässige Fusion, sondern auch fast ebenso gut durch freiwillige Zusammenarbeit zweier Unternehmen bei der gemeinsamen Benutzung gewisser Anlagen der Bodenorganisation und durch eine gewisse gegenseitige Koordinierung des Angebots erzielt werden können; und sie weisen darauf hin, dass dies im internationalen amerikanischen Luftverkehr bereits in beträchtlichem Ausmass verwirklicht worden sei ²⁾.

Diese Feststellungen sind jedoch sogleich zu ergänzen, denn sie gelten offensichtlich nur dann, wenn die Verkehrsleistungen des fusionierten Unternehmens der Summe der Verkehrsleistungen der früher voneinander unabhängigen Gesellschaften entspricht. Ohne dass sich die Gesamtnachfrage im internationalen Luftverkehr ändern würde, ist es nun aber denkbar, dass als eine unmittelbare Folge der Fusion dem neuen Unternehmen zusätzliche Verkehrsleistungen zufallen, welche bisher aus Konkurrenzgründen von dritten Unternehmen befriedigt worden sind.

Ein Beispiel: Die TWA fliegt im Gegensatz zur PAA nicht nach Skandinavien, unterhält aber auch in den nordischen Ländern eine gut ausgebaute Verkaufsorganisation. Die TWA wird nun bestrebt sein, ihren Verkehr zwischen Skandinavien und den Vereinigten Staaten so zu leiten, dass die Passagiere von Skandinavien

¹⁾ Das CAB stellt die Möglichkeit von Leistungskosten senkungen sogar völlig in Abrede. – Vgl. US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 1226.

²⁾ Ebenda, S. 1233–1234.

bis nach England, wo sie den TWA-Anschluss nach den USA erreichen, von einem skandinavischen Luftverkehrsunternehmen transportiert werden. Die TWA leitet also freiwillig Verkehr auf eine skandinavische Gesellschaft um, nur damit dieser Verkehr nicht der PAA als dem Hauptkonkurrenten der TWA zugute kommt. Es ist leicht einzusehen, dass bei einer Fusion der beiden Unternehmen solche Verluste automatisch in Wegfall kämen, da ja dann die Verkaufsorganisation der ehemaligen TWA den ihr anfallenden Verkehr in Skandinavien selbstverständlich auf die Maschinen der ehemaligen PAA leiten würde.

Der Grund, weshalb die Unternehmen des inneramerikanischen Linienverkehrs an der All American Flag Line beteiligt werden sollen, liegt nunmehr auf der Hand: diese Unternehmen verfolgen nämlich gegenwärtig mehr oder weniger ausgeprägt eine Politik der Bevorzugung ausländischer Luftverkehrsgesellschaften zur Weiterleitung ihres Verkehrs nach Übersee. Da die TWA auch im inneramerikanischen Verkehr arbeitet, sind die mit ihr dort in Konkurrenz stehenden Unternehmen natürlich bestrebt, ihre Passagiere mit Zielen im Ausland nicht von der TWA, sondern von einem ausländischen Unternehmen weiterbefördern zu lassen, mit dem sie auf dem inneramerikanischen Markt nicht in Konkurrenz stehen.

Solange der Zusammenschluss der internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften zum «Gewählten Instrument» nicht vollzogen ist und amerikanische Unternehmen aus Konkurrenzgründen Verkehr auf ausländische Luftverkehrsgesellschaften abzweigen, wird offensichtlich der Anteil, welcher dem internationalen amerikanischen Luftverkehr am gesamten Verkehrsaufkommen potentiell zufällt, nicht optimal ausgenützt. Die Befürworter des «Gewählten Instruments» bezeichnen deshalb die Konkurrenz zwischen amerikanischen Unternehmen im internationalen Luftverkehr als unwirtschaftlich und kostspielig ¹⁾.

Wie kostspielig dieser Verlust an Verkehrsleistungen ist, darüber gehen die Ansichten freilich weit auseinander. Die PAA schätzte 1947, dass durch die Einführung des «Gewählten Instruments» der internationale amerikanische Luftverkehr seine bisherigen Gesamtverkehrsleistungen um rund ein Neuntel zu steigern vermöchte; da

¹⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 417–418.

dieser zusätzliche Verkehr nach Ansicht der PAA ohne Expansion des Angebots einzig durch die Erhöhung des Ausnützungsgrades bewältigt werden könnte, liessen sich dadurch Netto-Mehreinnahmen von 60 Millionen Dollars pro Jahr erzielen ¹⁾).

Eine kritische Untersuchung dieser Angaben gestaltet sich ausserordentlich schwierig, da zum Teil das notwendige statistische Material gar nicht zur Verfügung steht und die Interpretation der vorhandenen Unterlagen zudem keineswegs eindeutige Schlüsse zulässt. Es fehlen beispielsweise jegliche Angaben über die Zahl der Passagiere amerikanischer Luftverkehrsgesellschaften, welche ihre Reise mit europäischen Unternehmen fortsetzen, und vice versa. Aber auch im Falle, dass dieses Material vorhanden wäre, liesse sich noch nicht mit Bestimmtheit sagen, wie hoch der Anteil der Passagiere ist, welche durch die direkte Beeinflussung seitens der amerikanischen Gesellschaft veranlasst werden, nicht mit dem amerikanischen Konkurrenten, sondern mit einem ausländischen Luftverkehrsunternehmen weiterzureisen. Ohne Zweifel würde sich nicht dieser ganze Verkehr auf die All American Flag Line umleiten lassen, da manche Passagiere aus ganz anderen Motiven das nicht-amerikanische Unternehmen wählen ²⁾).

Im übrigen sind seit der Intensivierung der Konkurrenz zwischen den amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften durch die Aufgabe des Prinzips der Area Competition im Transatlantikverkehr die Möglichkeiten solcher Verkehrsdiversionen im europäischen Sektor erheblich geringer geworden, da nunmehr sowohl die TWA als auch die PAA in direktem Wettbewerb gemeinsam Routen nach den wichtigsten europäischen Hauptverkehrszentren betreiben.

Die von der PAA vorausgesagten Mehreinnahmen von 60 Millionen Dollars – welche übrigens den gesamten internationalen amerikanischen Luftverkehr mit einem Schlag von der Notwendigkeit der Postsubventionierung befreien und auf völlig eigenwirtschaftliche Basis stellen würden – lassen sich ja überhaupt nur unter

¹⁾ Ebenda, S. 421: Insgesamt schätzte die PAA die Summe, welche sich im Falle der Einführung des «Chosen Instrument» einsparen liesse, auf 100 Millionen Dollars jährlich; eine detaillierte Begründung dieser Angaben erfolgte jedoch nicht.

²⁾ Ein Amerika-Schweizer z. B., welcher innerhalb der USA mit einem amerikanischen Unternehmen fliegen muss, wird für den Transatlantikflug möglicherweise in jedem Falle die Swissair benutzen, ob nun eine All American Flag Linie existiert oder nicht.

der Voraussetzung realisieren, dass die Mehrleistungen ohne Expansion des Angebots einfach durch die Steigerung des Ausnützungsgrades absorbiert werden. Praktisch möglich wäre dies aber nur dann, wenn der bisherige Ausnützungsgrad im grossen ganzen relativ niedrig gewesen wäre. In Wirklichkeit ist dem nun aber nicht so: beim Transatlantikverkehr, der in diesem Zusammenhang in erster Linie in Frage kommt, liegt der Ausnützungsgrad der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften bereits ausserordentlich hoch (1951: PAA: 74 %, TWA: 66 %). Es erscheint deshalb praktisch als ausgeschlossen, eine Expansion der Verkehrsleistungen ohne eine erhebliche gleichzeitige Ausdehnung des Angebots vorzunehmen.

Zusammenfassend gelangen wir somit zur Schlussfolgerung, dass sich grundsätzlich in theoretischer Hinsicht die meisten Argumente der Befürworter des «Gewählten Instruments» als richtig erwiesen haben, dass sich jedoch die quantitative praktische Bewertung der zu erwartenden Vorteile bei einer Monopolisierung des Angebots im internationalen amerikanischen Luftverkehr ex ante kaum vornehmen lässt und dass sich deshalb einigermassen zuverlässige Aussagen über das Ausmass der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, bzw. der Reduktion des Subventionsbedarfs, des internationalen amerikanischen Luftverkehrs nicht machen lassen.

2. Die Argumente gegen das «Chosen Instrument»

Die Gegner der «Chosen Instrument»-Vorlage begründen ihre Stellungnahme in erster Linie damit, dass *bei einem Monopol alle kompetitiv bedingten Anreize zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit in Wegfall geraten* ¹⁾:

«In the absence of competition, managements tend to continue with established practices; new and better methods of performing operations are either not forthcoming or they are not adopted. Managements become timid and cautious when they should be bold and daring; the risks of trying new methods tend to outweigh the possibilities of savings in costs or enlarged profits, particularly if profits are subject to reduction by regulation. Cost compulsions are less urgent when competitive spurs are lacking.»

Sie glauben deshalb, dass nur das Vorhandensein von Konkurrenz den Fortschritt im Luftverkehr gewährleiste.

Die Geschichte des internationalen Luftverkehrs in den letzten Jahren führt uns in der Tat immer wieder vor Augen, wie als Folge

¹⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 1225.

der Konkurrenz zwischen den verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften die Leistungen ständig verbessert worden sind. Obgleich die Preiskonkurrenz als Instrument des wirtschaftlichen Wettbewerbs infolge Kartellabkommen und staatlicher Kontrolle im grossen ganzen nur sehr wenig zur Anwendung gelangt ist, sind nach dem Krieg im internationalen Luftverkehr erhebliche Tarifsenkungen vorgenommen worden, wobei hauptsächlich die umfassende Einführung der billigen Touristenklasse unter kompetitivem Druck erfolgt ist. Abgesehen vom Passagierverkehr sind besonders auch im Luftfrachtverkehr als Folge der Konkurrenz der nicht-konzessionierten amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften die Tarifsätze ausserordentlich stark gesenkt worden.

Heutzutage nimmt der Wettbewerb im Luftverkehr aber vor allem die Form der *Leistungskonkurrenz* an. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass gerade in dieser Hinsicht kompetitive Erwägungen zur Verbesserung der Dienstleistungen der Luftverkehrsgesellschaften ausschlaggebend beigetragen haben. Gill und Bates gelangen in einer wohlfundierten Studie über die Wirkungen des Wettbewerbs im inneramerikanischen Luftverkehr zur eindeutigen Schlussfolgerung, dass die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Luftverkehrsunternehmen dem Reisenden einen hochqualifizierten Service-Standard im amerikanischen Luftverkehr gebracht hat und ihn auch in Zukunft gewährleisten wird, da sie 1. die Entwicklung und den Einsatz modernsten Flugzeugmaterials fördert, 2. die Dienstleistungen im Passagierverkehr (Mahlzeiten, Sleeper-Service etc.) verbessert und 3. eine derartige zeitliche und quantitative Ansetzung von Flugkursen bewirkt, wie sie den Bedürfnissen der Reisenden, bzw. des Post- und Frachtverkehrs, am besten entsprechen¹⁾.

Andererseits hat sich im Falle des Monopols der Pan American Airways in Südamerika bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges klar erwiesen, dass zur Erzielung von Monopolgewinnen die Tarife auch dann nicht gesenkt wurden, als dies vom kostentechnischen Standpunkt aus möglich gewesen wäre, und dass die Qualität des Services der PAA weit unter dem Niveau stand, wie es anderswo bereits erreicht war²⁾.

¹⁾ Gill und Bates, a. a. O., S. 625–626.

²⁾ W. Burden, *The Struggle for Airways in Latin America*, New York 1943, S. 154.

Vgl. auch S. 14 und S. 103–104 der vorliegenden Arbeit.

Es ist nun allerdings nicht zu übersehen, dass durch die Fusionierung aller internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften kein Monopol im wirtschaftlichen Sinne geschaffen würde, da ja die Konkurrenz der ausländischen Luftverkehrsunternehmen unverändert fortbestände. Die Befürworter einer All American Flag Line machen deshalb auch geltend, dass die sich aus der Konkurrenz als solche ergebenden Anreize zur Senkung der Preise und Verbesserung der Leistungen im internationalen amerikanischen Luftverkehr weiterhin im bisherigen Rahmen gesichert bleiben würden.

Die Frage drängt sich auf, inwieweit dies in Tat und Wahrheit zutrifft: gehen durch die Monopolisierung des amerikanischen Angebots wirklich keine der Vorteile verloren, wie sie gemeinhin den Wirkungen der Konkurrenz zugeschrieben werden? Die Gegner des «Gewählten Instruments» vertreten die Auffassung, dass dies eben doch in mehrfacher Hinsicht der Fall sein würde.

Der Wettbewerb zwischen den internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften regt nämlich nicht nur zur Leistungssteigerung an, sondern *er verschafft dem Staat auch einen Maßstab zur Feststellung der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens*. Dies ist besonders in dem Falle wichtig, wo es sich wie beim Luftverkehr um einen staatlich regulierten, von Subventionen gespiesenen Industriezweig handelt. Ob die zur Verfügung gestellte Hilfe zweckmässige Verwendung gefunden hat, kann der Staat nur dann beurteilen, wenn ihm die Möglichkeit offensteht, zwischen verschiedenen Unternehmen Vergleiche anzustellen. Kontrolliert jedoch ein einzelnes Unternehmen das gesamte Angebot, ist es für den Staat trotz allen interventionistischen Vollmachten unendlich viel schwieriger, die wirklich optimal mögliche Leistung aus einem Betrieb eines solchen Monopolunternehmens herauszuholen.

Zur Messung der Leistungsfähigkeit des internationalen amerikanischen Luftverkehrs lassen sich nun aber die Betriebskosten ausländischer Luftverkehrsgesellschaften – soweit sie überhaupt erhältlich sind – nicht herbeiziehen, da diese Unternehmen unter völlig verschiedenartigen Kostenvoraussetzungen (z. B. niedrigere Lohnkosten) arbeiten. Ebenso unzweckmässig erscheint es, Vergleiche mit Unternehmen des binnenamerikanischen Luftverkehrs vorzunehmen, da der Betrieb interkontinentaler Routen eine vom inneramerikanischen Verkehr stark abweichende Kostenstruktur

aufweist. Eine Messung der Efficiency einer internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft lässt sich praktisch somit nur dann vornehmen, wenn ein anderes US-Unternehmen, welches ebenfalls im internationalen Verkehr tätig ist, zum Vergleich herangezogen werden kann.

Die grosse Bedeutung, welche der Möglichkeit der Durchführung solcher Vergleiche zukommt, braucht nicht länger unterstrichen zu werden. Als 1947 beispielsweise die Postentschädigungen für die Pan American Airways und die American Overseas Airlines im Transatlantikverkehr festgelegt wurden, vermochte das CAB, unter der Ansetzung identischer Raten für die zwei Unternehmen, die Postentschädigungsansätze der PAA drastisch zu reduzieren, obgleich die PAA höhere Leistungskosten aufwies als die AOA (vgl. Tabelle 12, S. 86). Das CAB stellte eben ausdrücklich fest, dass in Anbetracht der grundsätzlichen Ähnlichkeit der Betriebsstruktur der beiden Unternehmen diese Differenzen vor allem durch die unterschiedliche Art der Stellungnahme bedingt seien, welche die Leitungen der PAA und der AOA zu einzelnen organisatorischen Betriebsproblemen eingenommen hätten, und dass es der PAA möglich sein müsste, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern ¹⁾).

Solche Beispiele liessen sich beliebig vermehren; gerade in jüngster Zeit steht die PAA wieder unter dem starken Druck des CAB, welches die Postentschädigungen der PAA im Transatlantikverkehr erheblich zu vermindern trachtet, um sie dem Niveau derjenigen der TWA anzugleichen ²⁾).

Dank dieser Betriebsvergleiche ist es dem CAB möglich gewesen, in vielen Fällen die Postentschädigungen um sehr hohe Beträge zu reduzieren und damit die Gesamtsumme der dem Staat überbürdeten Subventionslasten erheblich zu verringern. Es hat sich damit weitgehend verhindern lassen, dass ein Luftverkehrsunternehmen im Bewusstsein, die Betriebsdefizite würden ja doch von der öffentlichen Hand getragen, in seinem Leistungswillen nachlässt. Gäbe es nur ein einziges amerikanisches Unternehmen im internationalen Luftverkehr, wäre dem Staat diese Möglichkeit

¹⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 1230.

²⁾ Transworld Airlines, Transatlantic Mail Rate, CAB Order Serial No. E-6393, dated May 5, 1952.

genommen, und es bliebe ihm nichts anderes übrig, als alle Forderungen für Dienstleistungen, deren Güte und Ausmass einzig das Monopolunternehmen bestimmen kann, unbesehen und widerspruchslos zu honorieren.

Der grosse Aufschwung des amerikanischen Luftverkehrs ist vor allem dem raschen technischen Fortschritt zuzuschreiben, welcher die Herstellung von immer leistungsfähigeren Flugzeugen erlaubt hat. Die gegenseitige Konkurrenz der verschiedenen Werke der amerikanischen *Flugzeugindustrie* war dabei ein entscheidender Faktor: Die Konstruktion der Douglas DC 2 (1934) brachte die kompetitive Entwicklung der Boeing 247 D, welche ihrerseits wieder 1936 von der Douglas DC 3 übertroffen wurde; die Constellation der Lockheed Werke war während des Krieges die Antwort auf den DC 4 Typ der Douglas, welcher deshalb in der Folge nach Kriegsende durch die DC 6 und DC 6 B ersetzt worden ist; und neuerdings hat wiederum Boeing mit dem Stratocruiser versucht, sich in den Markt einzuschalten.

Eine solche gleichzeitige, kompetitive Entwicklung verschiedener Flugzeugtypen ist jedoch nur dann denkbar, wenn eine Mehrzahl von Luftverkehrsgesellschaften als Käufer die Flugzeugindustrie zu immer neuen Leistungen anregen. Ebenso geschieht es umgekehrt nur unter dem Druck der Konkurrenz im Luftverkehr selbst, dass sich eine Luftverkehrsgesellschaft stets gezwungen sieht, zur Behauptung ihrer Marktstellung das modernste erhältliche Flugzeugmaterial möglichst rasch in Gebrauch zu nehmen und sich überdies aktiv für die Entwicklung noch leistungsfähigerer Maschinen einzusetzen.

Die Monopolisierung des Angebots im internationalen amerikanischen Luftverkehr hätte deshalb nach Ansicht der Gegner des «Gewählten Instruments» für die amerikanische Flugzeugindustrie schwerwiegende Folgen¹⁾, da ausländische Luftverkehrsgesellschaften zum Teil Maschinen der eigenen Landesproduktion benützen und insbesondere gegenwärtig, wo die USA die Führung in der Entwicklung von Düsenflugzeugen zum kommerziellen Einsatz im Zivilluftverkehr an Grossbritannien haben abgeben müssen, ihre langfristige Nachfrage eher zu verlagern tendieren.

¹⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 1229.

Gerade zur Wiedererlangung einer führenden Stellung in dieser Hinsicht ist die amerikanische Flugzeugindustrie darauf angewiesen, nicht nur von den Unternehmen des inneramerikanischen Linienverkehrs Aufträge zu erhalten. Die ersten Düsenpassagierflugzeuge amerikanischer Bauart sollen 1957 zum Einsatz gelangen, und es ist charakteristisch, dass sich sämtliche bedeutenden amerikanischen Flugzeugfabriken mit der Konstruktion von solchen neuen Typen beschäftigen, weil sie wissen, dass sie nicht nur von einer einzigen internationalen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft abhängig sind, sondern Gelegenheit haben, das eine oder andere Unternehmen von der Qualität ihres Produktes zu überzeugen und es damit zum kompetitiven Einsatz zu bringen.

Eines der wichtigsten Argumente, welches die Gegner einer All American Flag Line ins Treffen führen, besteht darin, dass ihrer Auffassung nach *eine einzige amerikanische Luftverkehrsgesellschaft nicht in der Lage sein würde, das Verkehrspotential im internationalen Luftverkehr optimal auszuschöpfen*. Eine Mehrzahl von Verkäufern erziele immer einen grösseren Absatz als nur ein einzelner; und das Argument, die Konkurrenz der ausländischen Luftverkehrsgesellschaften stelle diese anderen Verkäufer dar, wird dabei mit der Begründung zurückgewiesen, dass es ja doch in erster Linie darum gehe, den Anteil des *amerikanischen* Luftverkehrs am gesamten internationalen Luftverkehr zu steigern ¹⁾.

Die Erfahrungen der Nachkriegszeit haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass durch die Zertifizierung von direktem Wettbewerb zwischen amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften auf internationalen Strecken der den US Unternehmen anfallende Teil des Gesamtverkehrsaufkommens immer erheblich gesteigert werden konnte; dies z. B. im Transatlantikverkehr in einem Ausmass, dass die bereits auf der betreffenden Route tätige amerikanische Luftverkehrsgesellschaft trotz der sehr umfangreichen neuen Konkurrenz keinerlei Verkehrseinbussen erlitt, sondern ihre Leistungen im Gegenteil weiter zu steigern vermocht hat ²⁾. Es lässt sich umgekehrt daraus der Schluss ziehen, dass sich bei der Aufhebung des direkten Wettbewerbs zwischen den amerikanischen Unternehmen

¹⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 1231.

²⁾ PAA/TWA Service nach Paris, vgl. S. 99.

durch die Monopolisierung des Angebots im Sinne des «Gewählten Instruments» nicht dasjenige Verkehrsvolumen produzieren liesse, welches durch die Verkaufsanstrengungen mehrerer amerikanischer Gesellschaften zu erzielen ist, und dass auf lange Sicht der amerikanische Anteil am gesamten internationalen Luftverkehr zweifellos allein aus diesem Grunde sinken müsste.

Die Frage drängt sich auf, ob im Falle der Verwirklichung der All American Flag Line die Betriebsleitung überhaupt noch in der Lage wäre, ein solches Mammutunternehmen, wie es die vereinigten amerikanischen internationalen Luftverkehrsgesellschaften darstellen würden, wirksam zu steuern. Die Gegner des «Chosen Instrument» glauben nicht, dass in Anbetracht der Vielseitigkeit der Organisationsprobleme des internationalen Luftverkehrs eine einzelne Verwaltung, in deren Hand alle Kompetenzen konzentriert sind – und sei sie noch so tüchtig –, den ihr gestellten Aufgaben gewachsen wäre. Dass aber gerade die *Leistungsfähigkeit der Leitung* des Unternehmens die Kostenstruktur der Gesellschaft entscheidend beeinflusst, haben wir bereits an anderer Stelle ausgeführt, und wir müssen nochmals festhalten, dass von der Vervielfachung der Produktion als solche keineswegs mit Sicherheit eine Senkung der Kosten erwartet werden kann. Das CAB vertritt dementsprechend auch die Überzeugung, dass *bei der All American Flag Line die Betriebsgrösse, welche eine Produktion zu optimalen Bedingungen ermöglicht, längst überschritten sei* und dass in Verbindung mit den Nachteilen, welche der All American Flag Line ihrer Monopolnatur zufolge inhärent seien (d. h. vor allem der mangelnde Wille zur Leistungsverbesserung), die Kosten – und damit auch die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens – auf die Dauer ungünstig beeinflusst würden ¹⁾.

Schliesslich ist auch noch auf die Gefahren hinzuweisen, welche sich daraus ergeben könnten, dass alle Macht in den Händen eines einzigen Unternehmens läge. Dank ihrer Monopolstellung wäre es der All American Flag Line durchaus möglich, im öffentlichen Interesse erlassene Anweisungen des Staates nicht zu befolgen (bzw. ihnen auszuweichen oder sie so zu verzögern, dass sie ihre Wirksamkeit einbüssen), wenn sie den Interessen der Gesellschaft zuwider-

¹⁾ US Congress, House of Representatives, Committee on Interstate and Foreign Commerce, Overseas Air Transportation, a. a. O., S. 1232–1233.

laufen. Auch in einem solchen Falle wäre der Staat in Ermangelung des Wettbewerbes nicht in der Lage, seinen Willen durchzusetzen ¹⁾).

III. Folgerungen zum dritten Teil

Zur Beurteilung der Zweckmässigkeit des «Gewählten Instruments» im internationalen amerikanischen Luftverkehr bedarf es der Gewichtung und gegenseitigen Abwägung der für und wider die All American Flag Line angeführten Argumente.

Uns will scheinen, dass *die Vorteile, die sich unter Umständen durch die Aufhebung der Konkurrenz und die Konzentration der Produktion ergeben und eine bessere Anpassung des Angebotes an die Nachfrage ermöglichen sollen, von den spezifischen Nachteilen, die durch den Monopolcharakter der All American Flag Line bedingt sind, erheblich übertroffen werden.* Ausschlaggebend ist dabei wohl die Überlegung, dass eine einzelne, monopolistisch organisierte amerikanische Luftverkehrsgesellschaft das Verkehrspotential im internationalen Luftverkehr nicht in dem Masse zu erschliessen vermöchte, wie eine Mehrzahl von verschiedenen US Unternehmen, und dass zudem die Möglichkeit fehlen würde, die Efficiency des «Gewählten Instruments» zu messen und – wenn nötig – zu verbessern.

Wir gelangen damit zum Schluss, dass unter den gegenwärtigen Voraussetzungen eine Monopolisierung des Angebots im internationalen amerikanischen Luftverkehr durch die Errichtung einer All American Flag Line abzulehnen ist. *Dies bedeutet eo ipso die Anerkennung der Zweckmässigkeit des Konkurrenzprinzips im amerikanischen Luftverkehr und damit die völlige Rechtfertigung der amerikanischen Wettbewerbsgesetzgebung, bzw. ihrer Interpretation durch das Civil Aeronautics Board.*

Die Ablehnung der Formel des «Chosen Instrument», wie sie auch in der Stellungnahme des CAB und aller übrigen interessierten staatlichen Organe zum Ausdruck kommt, steht ja in völligem Einklang zur traditionellen amerikanischen Wettbewerbsphilosophie; umgekehrt würde eine Verwirklichung des «Gewählten Instruments» dem Eingeständnis eines Fehlschlages des Konkurrenzprinzips

¹⁾ Derartige Erfahrungen sind bereits unter der Ära des PAA Monopols in Südamerika gesammelt worden, als beispielsweise das CAB vergeblich versuchte, die PAA zu veranlassen, bessere Verbindungen zu den Panagra Routen im Gebiet der Panama-Kanalzone herzustellen.

gleichkommen und hätte damit die von den Vereinigten Staaten immer wieder vertretenen wirtschaftspolitischen Ideen in den Augen der anderen Staaten völlig desavouiert.

Die Bemühungen um die Einführung des «Gewählten Instruments» im internationalen amerikanischen Luftverkehr sind allerdings seit dem Fehlschlag der Bill von 1947 keineswegs völlig eingestellt worden. Gerade jetzt wieder, kurz nach dem Machtwechsel auf der innenpolitischen Bühne anfangs 1953, hat der Senator McCarran seine «Chosen Instrument»-Vorlage erneut im Kongress eingereicht, und es ist anzunehmen, dass die Bill noch im Laufe der nächsten Session zur Behandlung gelangen wird. Solange der amerikanische Luftverkehr aber in einem derartigen Aufschwung begriffen ist, wie dies zur Zeit der Fall ist, wird mit der Annahme einer solchen Vorlage durch den amerikanischen Kongress kaum ernsthaft zu rechnen sein; sollte jedoch in einem zukünftigen Zeitpunkt eine neue Krise über den amerikanischen Luftverkehr hereinbrechen, dürfte der ganze Problemkreis um die All American Flag Line alsbald an Aktualität gewinnen.

Schlussbetrachtungen

Die von der amerikanischen Luftverkehrsgesetzgebung dem Civil Aeronautics Board übertragenen beiden Funktionen, einerseits den Luftverkehr aktiv zu fördern, andererseits aber auch restriktiv regulierend einzugreifen, stellen in ihrer einander überschneidenden Dynamik das amerikanische Luftamt vor schwierige Aufgaben. Das CAB ist deshalb auch im Laufe der letzten Jahre das Ziel heftiger Kritik gewesen, zumeist allerdings sehr subjektiv von den direkt interessierten Parteien gefärbt: konzessionierte Luftverkehrsgesellschaften beklagten sich bitter über zuviel Konkurrenz, die nicht-konzessionierten Unternehmen darüber, dass das CAB den Fortschritt im Luftverkehr aufhalte; kleine Städte glaubten, nicht angemessen an das binnenamerikanische Luftverkehrsnetz angeschlossen zu sein –, die Postverwaltung, bzw. die Budgetkommissionen des Kongresses erachteten die ausgeschütteten Postentschädigungen als zu hoch.

Andere Vorbehalte wiederum erscheinen als besser begründet. In formeller Hinsicht beklagen sich die Luftverkehrsgesellschaften darüber, dass die Verfahren vor dem Board zu kompliziert seien. In der Tat schwillt das in einem einzelnen Falle verarbeitete Material oft zu unüberschaubaren Bergen an ¹⁾, und zwischen der Einreichung eines Gesuches und dessen Erledigung durch das Board verfließen nicht selten mehrere Jahre, so dass der ganze Fall häufig längst gegenstandslos geworden ist.

¹⁾ In einem durchschnittlichen Route Certification Case machen Gutachten, statistische Unterlagen und Protokolle in der Regel weit über 1000 Seiten aus, in bedeutenderen Fällen zwischen 20 000 und 30 000 Seiten. Die einer Luftverkehrsgesellschaft durch die Teilnahme an einem solchen Verfahren erwachsenden Kosten betragen im Extrem bis zu 100 000 Dollars und mehr.

Dem Umstand, dass in der Regel die Board Members dem CAB nur relativ kurze Zeit angehört haben ¹⁾, wird vor allen Dingen aber die Schuld dafür zugeschoben, dass einzelne Entscheide des Board nicht im Rahmen einer festumrissenen Gesamtkonzeption stehen, sondern oft einen folgerichtigen Zusammenhang vermissen lassen. Derartige Kritiken sind allerdings fast ausschliesslich in bezug auf Entscheide des Board im binnenamerikanischen Luftverkehr erfolgt, welcher seiner Vielfältigkeit zufolge das Hauptaugenmerk des CAB beansprucht. Im internationalen Sektor sind die Beschlüsse des CAB viel weniger zahlreich, so dass in dieser Hinsicht der allgemeine Überblick und damit auch die Kontinuität der Politik besser gewahrt werden konnten. Im grossen ganzen lassen die Entscheide des CAB eine recht klare Konzeption von den Aufgaben und der Rolle erkennen, welche den amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften im internationalen Luftverkehr übertragen sind, und es will uns scheinen, dass diese Linie auch in jenen Fällen beharrlich verfolgt worden ist, wo von interessierten Kreisen direkt und indirekt ein ausserordentlich starker Druck auf das Board ausgeübt wurde.

Während sich in den anderen, älteren Zweigen des Verkehrs die staatliche Intervention erst nach schwersten Erschütterungen und in härtesten Kämpfen im Laufe einer jahrzehntelangen Entwicklung nur allmählich verstärkt und auch heute noch keineswegs überall völlig durchgesetzt hat, ist im Luftverkehr innert kürzester Zeit gerade in den Vereinigten Staaten eine klare Gesamtkonzeption von den Aufgaben und Verpflichtungen des Staates entwickelt worden. Andererseits ist auch in den USA das grosse Problem der Verkehrskoordination zwischen Strasse und Schiene noch keineswegs gelöst: die amerikanischen Eisenbahnen sind verpflichtet, gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Dienste der Volkswirtschaft zu erfüllen, ohne dass sie dafür entsprechend entschädigt würden. Im Luftverkehr hingegen verteilt der Staat nicht nur Subventionen als Entgelt für Dienstleistungen als Public Utilities, sondern er schützt die Unternehmen mit gemeinwirtschaftlichen Funktionen sogar bis zu einem gewissen Grad vor der Konkurrenz anderer Luftverkehrsgesellschaften. Dabei ist es dem Staat in den USA sogar möglich gewesen, im Rahmen

¹⁾ In den ersten 12 Jahren seines Bestehens haben dem CAB insgesamt 19 verschiedene Mitglieder angehört, während im gleichen Zeitraum der Vorsitz des Board zehnmal gewechselt hat.

des Dirigismus bewusst auch die starken Kräfte der aktiven Konkurrenz zur fruchtbaren Ergänzung der staatlichen Intervention zum Zuge kommen zu lassen.

Zum Schluss mögen noch die Verhältnisse im ausseramerikanischen Luftverkehr mit den Ergebnissen unserer Arbeit kurz verglichen werden. Das Wettbewerbsproblem, wie es sich im amerikanischen Luftverkehr stellt, ist in Europa aus leicht ersichtlichen Gründen viel weniger aktuell. Praktisch sind ja gegenwärtig sämtliche europäischen Luftverkehrsgesellschaften als nationale Monopole nach dem für die USA verworfenen Prinzip des «Gewählten Instruments» ausgebildet ¹⁾. Dies will nun aber keineswegs bedeuten, dass etwa im europäischen Luftverkehr die Konkurrenz als solche abgelehnt worden wäre. Vor dem Zweiten Weltkrieg, in den Anfängen des Luftverkehrs, als noch relativ sehr wenig Personen zu meist nur über kurze Distanzen befördert wurden, gab es auch in Europa in fast allen Staaten (und sogar in der Schweiz) eine Vielzahl von mehr oder weniger miteinander in Konkurrenz stehenden Unternehmen. Seitdem sich in den letzten Jahren jedoch auch in Europa das Schwergewicht des Luftverkehrs völlig auf den Betrieb möglichst verkehrsintensiver Langstreckenverbindungen mit grossen, leistungsfähigen Flugzeugen verlagert hat, hat man zur Erzielung optimaler Produktionsbedingungen das Volumen des Angebots pro Unternehmen – und damit auch die entsprechende Nachfrage – ausserordentlich steigern müssen.

Angesichts der relativ geringen Bevölkerungsgrösse der europäischen Staaten erscheint es im vornherein ausgeschlossen, dass das Verkehrspotential eines einzelnen Landes – eben mit der grossen Ausnahme der USA – mehr als nur ein einziges Luftverkehrsunternehmen zu tragen vermag. In Skandinavien sind Schweden, Norwegen und Dänemark sogar soweit gegangen, ihre nationalen Luftverkehrsgesellschaften für den internationalen Luftverkehr in einem einzelnen Unternehmen, dem Scandinavian Airlines System, zusammenzufassen. Einzig Grossbritannien hat seinen kommerziellen Linienverkehr in zwei Gesellschaften aufgeteilt, wobei die

¹⁾ Allerdings finden sich auch in Europa noch einzelne kleine, unabhängige Unternehmen vorwiegend des Bedarfsverkehrs, die charakteristischerweise zu meist (z. B. in Frankreich) von Schiffsgesellschaften kontrolliert werden.

eine die europäischen Strecken, die andere die Routen nach Übersee betreibt.

Aber gerade im Falle Grossbritanniens sowie Frankreichs, Belgiens und Hollands, welche ausgedehnte Kolonialinteressen zu wahren haben, spielen kommerzielle, privatwirtschaftliche Erwägungen eine viel geringere Rolle als im amerikanischen Luftverkehr, da es dort um die Aufrechterhaltung lebenswichtiger Verbindungen geht, deren einwandfreies Funktionieren ein wichtiges staatspolitisches Gebot ist. Die enge Verflechtung zwischen Luftverkehr und Staat in Europa – und vor allem die direkte kapitalmässige Beteiligung der öffentlichen Hand – findet darin ihre Erklärung; denn einzig der Staat ist in der Lage, auch die finanziellen Garantien zu leisten, derer der Luftverkehr auch heute noch bedarf.

Auf den ersten Blick erscheinen die Beziehungen zwischen dem Staat und dem in den Vereinigten Staaten auf privatwirtschaftlicher Grundlage und ohne staatliche Kapitalbeteiligung betriebenen Luftverkehr viel weniger eng. Aber auch in den USA nimmt die öffentliche Hand die Risiken auf sich, indem sie bemerkenswerterweise eine angemessene Verzinsung des investierten Privatkapitals garantiert ¹⁾. In dieser Hinsicht beginnen sich also die Unterschiede zwischen Staatsbetrieb in Europa und Privatbetrieb in den Vereinigten Staaten etwas zu verwischen. Es kann keine Rede davon sein, eine Antithese Planwirtschaft–freie Marktwirtschaft zwischen dem europäischen und amerikanischen Luftverkehr zu konstruieren. Anstatt dass in den USA die Intervention so direkt und offen wie in Europa vor sich geht, vollzieht sie sich indirekt und mittelbar, ohne deswegen etwa weniger weit zu reichen.

¹⁾ Dies nur im Luftverkehr, nicht jedoch bei den Eisenbahnen, deren Hauptproblem gerade dasjenige der Kapitalbeschaffung ist.

Literatur- und Quellenverzeichnis

1. Allgemeine theoretische Literatur

- Chamberlin, E.*, The Theory of Monopolistic Competition, 6th ed., Cambridge (Mass.) 1948.
- Küng, E.*, Zur Lehre von den Marktformen und Marktbeziehungen, in: Konkurrenz und Planwirtschaft, Beiträge zur Theoretischen Nationalökonomie, herausgegeben von der Studiengruppe für Theoretische Nationalökonomie der Schweizerischen Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik, Bern 1946.
- Robinson, J.*, The Economics of Imperfect Competition, London 1933.
- Stackelberg, H. v.*, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Bern 1948.
- Triffin, R.*, Monopolistic Competition and General Equilibrium Theory, Cambridge (Mass.) 1941.
- Wiese, L. v.*, Konkurrenz, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. V, 4. Aufl., Jena 1923.

2. Allgemeine verkehrspolitische und luftverkehrspolitische Literatur

- Behling, B.*, Subsidies to Transportation, Washington 1950.
- The Nature and Control of the Transportation Market, in: Transportation and National Policy, Washington GPO (Government Printing Office) 1942.
- Bonavia, M.* The Economics of Transport, 5th ed., Cambridge 1947.
- Cooper, J.*, The Right to Fly, New York 1947.
- Government Financial Aid to Air Carriers, Washington 1950.
- Fair, M.*, Economics of Transportation, New York 1950.
- Frederick, J.*, Commercial Air Transportation, Chicago 1947.
- International Air Transport Association, IATA – Les trente premières années, Montreal 1949.
- Keller, A.*, Der Versuch einer multilateralen Regelung der kommerziellen Rechte des internationalen Luftverkehrs und die schweizerische Luftverkehrspolitik der Nachkriegszeit, Berner Diss. 1952.
- London, Ch.*, Transportation: Principles, Practices, Problems, New York 1951.
- Locklin, P.*, Economics of Transportation, Chicago 1947.
- Mance, O.* International Air Transport, London 1944.
- Masefield, P.*, Some Economic Factors in Civil Aviation, London 1948.
- Nicholson, J.*, Air Transportation Management, New York/London 1951.
- Ogburn, W.*, The Social Effects of Aviation, Boston 1946.

- Pirath, C.*, Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin 1934.
Pirner, H., Probleme der neuzeitlichen Luftverkehrswirtschaft, Münchner Diss. 1949.
Serraz, F., L'avion cargo, Paris 1948.
Stuart, F., Modern Air Transport, London 1947.
Sutherland, R., The Economic and Political Consequences of Air Power, Diss. University of Toronto 1950.
Van Zandt, J., Civil Aviation and Peace, Washington 1944.
Wager, W., Some Selected Readings in International Air Transportation, Chicago 1949.
Wilson, G., The Elements of Transportation Economics, New York 1950.
 — Air Transportation, New York 1949.
Wolfe, T., Air Transportation, Traffic, Management, New York 1950.
Zur Nieden, H., Kosten und Preise im Luftverkehr, Berner Diss. 1949.

3. Spezielle Literatur über den amerikanischen Luftverkehr

- Air Transport Association of America, Facts and Figures, 1st–13th ed., Washington 1939–1952.
 Airlines Committee for US Air Policy, Worldwide Airlines for US Air Lines, Competition vs. Monopoly, Washington 1944.
 Association of American Railroads, Railroad Participation in Air Transport, Washington 1948.
Brownell, G., The Air Coordinating Committee – A Problem in Federal Staff Work, Chicago 1947.
Burden, W., The Struggle for Airways in Latin America, New York 1943.
Cave, H., Wings Across the World, New York 1945.
Constantin, J., The Development of Regulation of International Aviation: US Participation and Policy, Diss. University of Texas 1950.
Dearing, Ch., National Transportation Policy, Washington 1949.
Gasser, E., Die Subventionierung der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft u. Verkehrspolitik, 8. Jahrgang, Heft 2, Bern 1953.
Gibson, W., Skyways of the Pacific, New York 1947.
Gill, F., und *Bates, G.*, Airline Competition, Boston 1949.
Goodman, G., Government Policy toward Commercial Aviation, Competition and Regulation of Rates, New York 1944.
Goodrick, C., The Federal Subsidy of Commercial Aviation, Evanston (Ill.) 1949.
Grossman, W., Surface Carrier Participation in Air Transportation, New York 1944.
Hultgren, T., American Transportation in Prosperity and Depression, New York 1948.
Kendall, N., US Overseas Air Cargo Services, Washington 1950.
Keyes, L., Federal Control of Entry into Air Transportation, Cambridge (Mass.) 1951.
Koontz, H., Domestic Airline Self-Sufficiency, in: The American Economic Review, Vol. XLII, No. 1, March 1952.
La Farge, O., The Eagle in the Egg, Boston 1949.
Leyson, B., Wings Around the World, New York 1948.
Lindholm, R., Public Finance of Air Transportation, Diss. Ohio State University 1948.

- Lissitzyn, O.*, International Air Transport and National Policy, New York 1948.
- Mourer, H.*, Les Amériques et l'empire des airs, Paris 1949.
- National Federation of American Shipping, Brief on the Right of Steamship Carriers to Participate in Transoceanic Air Service, Washington 1946.
- Patterson, W.*, 25 Years Among the Stars: United Airlines, New York 1951.
- Payne, J.*, Some Aspects of US International Air Transportation, Diss. University of Illinois 1951.
- Puffer, C.*, Regulation of Air Carriers, Scranton (Penna.) 1949.
- Ray, J.*, The Story of Air Transport, Philadelphia 1947.
- Smith, H. C.*, Air Transportation and National Defense, Washington 1947.
- Smith, H. L.*, The History of Commercial Aviation in the United States, New York 1942.
- Airways Abroad, Madison (Wisc.) 1950.
- High Frontier, Madison (Wisc.) 1950.
- Tedrow, J.*, Regulation of Transportation, Dubuque (Iowa) 1949.
- Zacharoff, L.*, The World's Wings, What US Air Policy for World Peace and Prosperity? New York 1946.

4. Quellenwerke: Publikationen amtlicher amerikanischer Stellen

- US Air Coordinating Committee, A Statement of Certain Policies of the Executive Branch of the Government in the General Field of Transportation, Washington GPO (Government Printing Office) 1947.
- Report on Accomplishments of the Subcommittee on Facilitation of International Civil Aviation, Washington GPO 1951.
- Annual Report of the ACC, 1947–1951, Washington GPO 1947–1951.
- US Civil Aeronautics Administration, Digest of Information Concerning the Development of Domestic Airline Routes in the United States, Washington GPO 1947.
- US Civil Aeronautics Administration: The Civil Aeronautics Administration Abroad, Washington GPO 1950.
- A Selected and Annotated Bibliography of Aviation and Related Fields, Washington GPO 1950.
- US Civil Aeronautics Board, Economic Regulation in Force, July 1, 1949, as Amended, Washington GPO 1950 (seither durch Mitteilungen des CAB laufend ergänzt).
- Decisions of the Civil Aeronautics Board, 11 Vol., 1939–1950, (Vol. 1: Decisions of the Civil Aeronautics Authority), Washington GPO 1940–1951.
- Für 1951 und 1952: CAB Orders Serial No. 4980–7092 (vervielfältigt).
- Insbesondere:
- Docket 264: American Export Airlines Case, 2 CAB 16 (1940).
- Pan American Airways, Brief, dated December 2, 1939.
- American Export Airlines, Brief, dated December 2, 1939.
- Report of Examiner, dated January 17, 1940.
- Docket 855: North Atlantic Route Case, 6 CAB 319 (1945).
- Pan American Airways, Brief, dated December 23, 1944.
- Report of Examiner, dated January 22, 1945.

- Docket 525: Latin American Case, 6 CAB 847 (1946).
 — Pan American Airways, Brief, dated December 14, 1944.
 — Report of Examiner, dated March 5, 1945.
- Docket 547: Pacific Case, 7 CAB 209 (1946).
 — Pan American Airways, Brief, dated November 2, 1945.
 — Report of Examiner, dated February 28, 1946.
- Docket 1171: South Atlantic Route Case, 7 CAB (1946).
 — Pan American Airways, Brief, dated November 30, 1945.
 — Report of Examiner, dated April 22, 1946.
- Docket 3589: North Atlantic Route Transfer Case, 11 CAB 676 (1950).
 — Report of Examiner, dated December 22, 1949.
 — Pan American Airways, Brief, dated February 6, 1950.
 — Trans World Airlines, Brief, dated February 6, 1950.
- Docket 5065: North Atlantic Certificate Renewal Case, CAB Orders Serial No. E-6560-E-6562, dated June 16, 1952.
 — Report of Examiner, dated March 21, 1952.
 — Pan American Airways, Brief, dated April 21, 1952.
 — Trans World Airlines, Brief, dated April 21, 1952.
- Annual Report, 1947-1951, Washington GPO 1948-1952.
 — Annual Airline Statistics, 1945-1948, Washington 1946-1949.
 — Recurrent Report of Mileage, Traffic, and Financial Data, 1949-1951, Washington 1949-1951.
 — Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to Domestic Carriers, Washington, September 1951.
 — Administrative Separation of Subsidy from Total Mail Payments, to US International Overseas and Territorial Carriers, Washington, June 1952.
 — Airline Traffic Survey, March 1947, Washington 1949.
 — Airline Traffic Survey, March 1949, Washington 1951.
 — Domestic Sky Coach Survey, Washington GPO 1949.
 — Statement before the President's Air Policy Commission, Washington GPO 1947.
- US Commerce Department, Issues Involved in a Unified and Coordinated Federal Program for Transportation, Report to the President, Washington GPO 1949.
- US Congressional Aviation Policy Board, National Aviation Policy, Washington GPO 1948.

US Congress:

Senate:

- Committee on Interstate and Foreign Commerce, National Air Policy Board, Hearings, 79th Congress, Washington GPO 1946
- Airline Industry Investigation, Hearings, 81st Congress, Washington GPO 1949.
- Legislative Program and Statement of Policies of the Civil Aeronautics Board, Hearings, 81st Congress, Washington GPO 1950.
- Separation of Air Mail Pay from Subsidy, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1951.
- Prototype Aircraft Development - Construction Differential, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1952.

Committee on Small Business, Role of Irregular Airlines in US Air Transportation Industry, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1951.

House of Representatives:

Committee on Interstate and Foreign Commerce, National Aviation Council, Hearings, 80th Congress, Washington GPO 1947.

— Oversea Air Transportation: By Steamship Operators, By a Consolidated Air Carrier, Hearings, 80th Congress, Washington GPO 1947.

— US Flag International Air Transportation System, Hearings, 80th Congress, Washington GPO 1948.

— Interstate Contract Carriers by Air, Hearings, 80th Congress, Washington GPO 1948.

— Civil Aeronautics Act Amendments, Hearings, 81st Congress, Washington GPO 1949.

— Transportation Study, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1951.

— Air Mail Subsidies, Hearings, 82nd Congress, Washington GPO 1952.

US State Department, Aspects of US Participation on International Civil Aviation, Washington GPO 1949.

— International Civil Aviation, Annual Report, 1945–1951, Washington GPO 1946–1952.

The Air Mail Act of 1934.

The Civil Aeronautics Act of 1938.

5. Zeitschriften

The Journal of Air Law and Commerce, Northwestern University, Chicago.

Revue Générale de l'Air, Paris

American Aviation, Washington.

LEBENS LAUF

Geboren am 13. Juni 1929 in Zürich, besuchte ich zuerst die Primarschule in Rüschlikon und durchlief dann das Kantonale Gymnasium Zürich, wo ich Ende 1948 das Maturitätszeugnis (Typus A) erwarb. Vom Wintersemester 1948/49 bis zum Sommersemester 1953 studierte ich an der Universität Zürich Volkswirtschaft.

Die vorliegende Dissertation entstand unter der Leitung von Prof. Bickel als Frucht eines Studienaufenthaltes in den Vereinigten Staaten von Amerika. Das mündliche Doktorexamen bestand ich am 20. Februar 1954.

